

الخدمة المدنية في القانون السودانى والمقارن

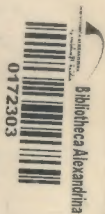
تأليف

الدكتور القطب محمد طلبة

أستاذ القانون الإدارى « المساعد »

ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

الطبعة الثانية ١٦٠١٧٠١٦ شان مروج سعد القاهرة



الخدمة المدنية في القانون السّوداني والمقارن

تأليف

الدكتور القطب محمد طلبة

أستاذ القانون الإداري « المساعد »

ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

الخدمة المدنية في القانون السوداني والمقارن

بقلم

الدكتور الفطاب محمد طلبة

أستاذ القانون الإداري « المساعد »

ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق — جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)

فصل تمهيدى

١ - موضوع الدراسة :

هذه دراسة لموضوع « الخدمة المدنية »^(١) في القانون السوداني مع مقارنة بتشريعات الجمهورية العربية المتحدة الماثلة بصفة أساسية ، وبتشريعات بعض البلاد الأخرى بصفة ثانوية ، وحين تكون لذلك فائدة ظاهرة .

(١) حتى عام ١٩٥١ كانت تحكم شئون الموظفين في مصر أوامر ولوائح شتى ، أهمها دكرتو ٢٤ يونية سنة ١٩٠١ « بالأتمعة المستخدمين الملكيين في مصالح الحكومة » ، ورغم مضي نصف قرن حدثت خلاله حريان عالميتان كبيرتان غيرتا وجه التاريخ ، التطورات العميقة والمتلاحقة في مصر ، ورغم قلبي الموظفين على حاضرهم ومستقبلهم ، فقد بقيت تلك الشئون خاضعة في جزء كبير منها على الأقل لسلطة الإدارة التقديرية ، حتى لقد كان من الأقوال الدارجة في ذاك الوقت أن الدرجات والترقيات تقود في جيب الوزير يعطيها لمن يشاء . وفي عام ١٩٥١ أصدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « بنظام موظفي الدولة » . ورغم التعديلات الكثيرة المتوالية التي أدخلت عليه ، فقد كان هناك إلحاح في طلب تغييره تغييراً أساسياً . وفي عام ١٩٦٤ أصدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ « بنظام السامليين المدنيين بالدولة » .

وإذا كان هذا هو ما صار عليه المشرع المصري بشأن القوانين التي تحكم شئون عمال الدولة فدعاها تارة « لأتمعة المستخدمين الملكيين في مصالح الحكومة » وأطلق عليها تارة أخرى ، « نظام موظفي الدولة » ومرة ثالثة « نظام العاملين المدنيين بالدولة » فإن بلاداً عربية أخرى (منها السودان) تستخدم لنفس المعنى عبارة « الخدمة المدنية » سواء في تشريعاتها أم في دواوينها أم على أفلام كتابها .

وعبارة : « الخدمة المدنية » ترجمة العبارة الإنجليزية Civil service التي تعني الخدمة غير العسكرية ومنها عبارة "Public service" أى « الخدمة العامة » وعبارة Public servant أى الخادم أو الموظف العام .

ومما تلغى الإشارة إليه هنا أن مادة القانون الإدارى لا وجود لها حتى الآن بين المواد التى تدرس بكلية الحقوق بجامعة الخرطوم . كذلك فإن القضاء السودانى — كالقضاء الإنجليزى^(١) — قضاء موحد ، ويطبق — كهذا الأخير — قواعد واحدة على سائر النزاعات حتى تلك التى تكون الإدارة طرفاً فيها .

وقد كان من نتيجة هذا الوضع عدم وجود فقه إدارى سودانى . وهذا البحث الذى أقدمه هو — فيما أعلم — أول دراسة من نوعها للخدمة المدنية فى السودان .

ولقد حاولت — قدر الطاقة — ألا يكون البحث قاصراً على دراسة النصوص الجافة ، وإنما مددته إلى حد ما إلى الجوانب التاريخية والإنسانية والدراسات الحديثة فى علم الإدارة العامة ، وذلك لأنى مع رأى القائل بأن القانون الإدارى ليس علماً قانونياً خصب ، بل إن له جوانبه السياسية والاجتماعية والتنظيمية والإنشائية^(٢) .

== وفى الفترة التى نجتازها الآن والتى نصر فيها ونؤكد أن العمل بالدولة تكليف ، وأنه خدمة وليس سلطة ، فى هذه الفترة بالذات تظهر مميزات الاستخدام التشرىعى لخدمة الخدمة المدنية . ==

ولكنى رغم ذلك أفضل عبارة : « العاملين المدنيين » أو « عمال الدولة » أو أية عبارة مشتقة من كلمة « العمل » . وليس ذلك فقط لأن العمل حق وواجب وشرف ومتمتع وعبادة ، ولكن أيضاً لأن الدولة العربية الإسلامية قد استخدمت فى نفس المعنى كلمة : « عمال » مما بين معه أن الكلمة ذات أسالة فى تراثنا ودواويننا (انظر على سبيل المثال — مقدمة ابن خلدون — فصل فى مراتب الملك والسلطان وألقابهما — ديوان الأعمال والجبايات — طبعة المطبعة الخيرية بمصر سنة ١٣٢٢ هـ — ص ١٣٢) .

(١) انظر فى نظام القضاء الإنجليزى : الدكتور محمود حافظ ، القضاء الإدارى سنة ١٩٦٦ ص ٩١ وما بعدها ، والدكتور فؤاد المطار ، القضاء الإدارى سنة ١٩٦٤/٦٣ ، ص ١٦٩ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح حسن ، السلطة المختصة بتأديب العاملين ، مجلة العلوم الإدارية ، أغسطس ١٩٦٥ ص ٣٧ ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة ، طبعة تالفة ص ١٨ .

(٢) انظر فى هذا المعنى بحثاً للدكتور عبد الحميد متولى بعنوان « أزمة القانون الإدارى » ، طبعة ثانية سنة ١٩٥٥ من ص ١ إلى ٣٢ ، والدكتور فؤاد منها ، الأسس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة ، مجلة العلوم الإدارية التى تصدرها شعبة الجمهورية العربية المتحدة للمعهد الدولى للعلوم الإدارية ، يونيو ١٩٦٢ ص ٩ وما بعدها .

وبعد هذا الفصل التمهيدى سأكتب فى فصول أربع (على التوالى) عن تعيين الموظفين وحقوقهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم .

٢ - كلمة فى الوظيفة^(١) العامة :

الاهتمام بالوظيفة أو الخدمة العامة أمر تستلزمه طبيعة الأشياء . فهناك فرق بين من يعمل لنفسه ومن يعمل لغيره ، وهناك فرق — أيضاً — بين ما إذا كان العمل لدى شخص معنوى خاص أم عام .

فالذى يعمل لنفسه يتحدد نجاحه أو فشله بمدى استعداده ومواهبه وحوافزه . وإذا أخطأ — وهو يتصرف فى شئونه الخاصة — لا تعد آثار خطئه — أساساً — إلا إليه ثم إلى أفراد أسرته . فإذا باع ، بفن مثلاً ، أو اشترى بأكثر من الثمن ، أو تواكل فى طلب الرزق .. إلخ فإنه لا ينجى — أصلاً — إلا على نفسه ، ثم على من يعول .

وإذا ما بلغت به الحال درجة السفه فإن القانون يتدخل ليحميه ويحمى غيره منه .

وفى حالة العمل لدى الغير ، فإنه إذا كان رب العمل شخصاً طبيعياً فهو يراقب العامل ويكافئه أو يحاسبه دون تعقيدات أو إبطاء .

وفى حالة الأشخاص المعنوية الخاصة تكون المديرين والرؤساء المباشرين سلطات واسعة يستطيعون بها مكافأة المحسن ومعاقبة المفسد من غير أن تقف فى سبيلهم معوقات الروتين^(٢) ومساوئ البيروقراطية^(٣) .

(١) كلمة « وظيفة » وجمها « وظائف » معروفة ومستخدمة فى نفس المعنى لدى الكتاب العرب القدامى (انظر ابن خلدون) نفس المرجع ونفس الفصل ص ١٢٨ .

(٢) كلمة « روتين » كلمة شائعة فى لغة الدواوين فى مصر ، وتعنى البطء والتقييد بالتقاليد الإدارية البالية وفقدان روح المبادرة والتصرف المستقل . وترسم الكلمة رسماً واحداً فى الإنجليزية والفرنسية وتكتب هكذا "Routine" ومن (بالفرنسية) مأخوذة من الكلمة "Route" أى (طريق) ، وتعنى كلمة "Routine" بالفرنسية ، التصرف بحكم العادة التى تكونت من التكرار ، ومعناها بالإنجليزية النسق المطرد فى العمل . وهكذا فإن معنى الكلمة متقارب فى اللغات المختلفة (فارد الدكتور سيد الهوارى ، الإدارة العامة طبعه ١٩٦٥ ص ١٤٥) .

(٣) « من دراسة المجموعات التقليدية يتبين أن الاعتماد على السجلات المكتوبة والوثائق »

أما في حالة الأشخاص للمعنوية العامة (كالدولة والأشخاص المعنوية الأخرى) فإن الأمر جد مختلف . فليس هنا عامل وصاحب عمل ، بل السكل عمال الدولة تنظم علاقاتهم بها ، وعلاقات بعضهم ببعض ، القوانين والقوانين القائمة . وكثيراً

== كدادة الإدارة لم تكن معروفة في تلك الحقب إلا في النادر ، وكان الأساس هو الاستناد إلى الرواية وما تميه الذاكرة . ثم بدأت الإدارة العامة في شكلها الحديث بالتدوين في السجلات تجنباً للنسيان من جهة ، واحترازاً من خيانة بعض الحكام والمال من جهة أخرى .

ولما اتسمت رقعة الدولة ومساحتها ، وكثر عراياها ، وتشعبت شئونها ، وأخذ التعقيد والتركيب يسريان في أمورها صار من العسير أن ينهض رجل واحد بمسئولياتها ، وكان لا مفر من أن يعهد الحاكم ببعض سلطاته إلى مساعديه ، فنشأ عن ذلك ما يسمى بالبيروقراطية (الديوانية) . وكلمة بيروقراطية مقتبسة من كلمة مكتب «دلالة على أن شاغل الديوان أو المكتب في النظام البيروقراطي يرمز بحكم مركزه إلى السلطة» . وعلى أية حال فقد نشأت «الديوانية» وتوزع السلطة على هذا النحو ، أن قام ذلك التنظيم المعروف والقسم إلى وحدات ومصالح على أساس التقسيم الوظيفية وتفويض السلطات . ومن الحق أن البيروقراطية في شكلها الأول على الأقل كانت تعني القيام على خدمة الطبقة الحاكمة .

غير أن التحول العظيم من المسك الفردى إلى الديمقراطية أثر بدوره على تحول البيروقراطية بمعناها السابق «إلى نظام الخدمة العامة الذي يهدف إلى خدمة المجموعة» (انظر بحثاً بعنوان : الإدارة العامة ، من البيروقراطية إلى الخدمة العامة . للبروفيسر اجبرت دى فريز عميد معهد الدراسات الاجتماعية بـلاهائى ص ٨ وما بعدها من القسم العربى من مجلة السودان للإدارة والتنمية ، المجلد الأول سنة ١٩٦٥ ، وانظر كذلك : في مفهوم البيروقراطية ، الدكتور سيد الموارى ، نفس المرجع ص ١٤١— وانظر أيضاً : في أصل كلمة : «الديوان» مقدمة ابن خلدون - فصل في مراتب الملك والسلطان وألقابهما - ديوان الأعمال والجبليات ، وانظر كذلك : الأحكام السلطانية للماوردى ، مطبعة السعادة ص ١٧٥ وما بعدها - الباب الثامن عشر «في وضع الديوان وذكر أحكامه» وقد جاء فيه والديوان موضوع لحفظ ما يتعلق بمقتوى السلطة من الأعمال والأموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والمال . وفي تسميته بالديوان وجهان : أحدهما أن كسرى اعلم ذات يوم على كتاب ديوانه فرآهم يحسبون مع أنفسهم فقال : ديوانه أى مجانين . فسمى موضعهم بهذا الاسم ، ثم حذفت الهاء عند كثرة الاستعمال تخفيفاً فقيل : ديوان . والثاني أن الديوان بالفارسية اسم الشياطين ، فسمى الكتاب باسمهم لحذقهم بالأمور وقوتهم على الجلى والحق ، وجميع لما شذ وتفرق . ثم سمي مكان جلوسهم باسمهم فقيل «ديوان» . وأول من وضع الديوان في الإسلام عمر رضى الله عنه . وما تقدم يتبين أن كلمة «الديوان» تعنى السجل أو الكتاب الذى يسجل فيه كل «ما يتعلق بمقتوى السلطة من الأعمال والأموال» ، ومن يقوم بها من الجيوش والمال ، كما تعنى المال الذين يقومون بالعمل فيه ، وكذلك للسكان .

ما تؤثر الإجراءات السكينية ، والاعتبارات الشخصية على حسن الأداء ، وكفاءة الإنتاج .

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الأخطاء في العمل العام تمتد آثارها إلى الشعب كله ، وكثيراً ما تؤدي إلى كارثة أو ما يشبه الكارثة .

والدولة الحديثة تتدخل في كثير من المرافق حتى ما كان منها ذا صيغة اقتصادية أو تجارية ، وهذا يعني تضاعف مسؤولياتها نحو اختيار عمالها ومنفذى سياستها .

وإذا كانت الشعوب قد ناضلت ونضت في سبيل إرساء القواعد الديمقراطية ، والنظم الدستورية التي تجعل اختيار حكامها راجعاً إليها ، فإنها كذلك تناضل ، ويجب أن تناضل على طريق حسن « الإدارة العامة » فيها .

ومن المحقق أن العبرة ليست بالقوانين ، بل ، وفي المقام الأول ، بالقائمين على تنفيذها — لهذا وجب البحث عن خير الطرق لاختيار عمال المرافق العامة ، وتوفير الضمانات والظروف الكفيلة بمحملهم على أداؤهم واجباتهم على خير وجه .

ونسارع إلى التنويه هنا بأمرين :

أولهما : وجوب مجازاة التطور السائد والتجه نحو تفهيد سلطات الإدارة وتحديد حقوقها واجباتها ، وتفصيل اختصاصها وما لها وما عليها بالتشريع اللازم ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً . فثشون التنمية والترقية — مثلاً — يجب أن يوضع لها من الحدود القانونية والضوابط ما يكفل حسن الاختيار . وخدمة الصالح العام ، فلا تترك للأهواء والاستبداد الوطني .

ثانيهما : أن عصر الارتجال في الإدارة العامة يجب أن ينتهى . وإذا كان الأخذ بالأساليب والقواعد العلمية الحديثة في الإدارة العامة واجباً في الدول للتقدمة ، فهو في الدول النامية أوجب . إن الاهتمام بتوفير الأموال والأدوات والمعدات اللازمة لأى مشروع ، يجب أن يصاحبه اهتمام بأعداد القوى البشرية العاملة فيه ، وإلا كنا كمن يحرث في الماء ، أو يئذل في الهباء .

٣ — نبذة من التاريخ والتطور التشريعى :

تشغل مصر الجزء الشمالى من وادى النيل الكبير ، ويشغل السودان الجزء

الجنوبي منه . فإذا كانت الطبيعة قد جمعت منهما كلا فوق الأحداث ، فإن تاريخهما واحد منذ أقدم العصور .

وإن زيارة لشعب الآثار السوداني الناشئ ، والقائم على شاطئ النيل الأزرق بالخرطوم ، ومقارنته بشقيقه القائم على شاطئ النيل بالقاهرة ، لكفيلة بتأكيد هذا الحق الذي لا ريب فيه . وليس بعد حديث الآثار حديث .

يقول السيد/ محمد أحمد محبوب ، الأديب والشاعر المعروف ورئيس مجلس الوزراء السوداني السابق في كتابه : «الحكومة المحلية في السودان» ^(١) أن السودان قد عرف مصر من قديم الزمان . . . وأن المؤرخين جميعاً متفقون على أن مصر الفرعونية حكمت السودان رداً من الزمن ، وقد انتشرت فيه حضارة الفراعنة ودياناتهم . والمؤرخون متفقون أيضاً على أن السودان قد غزا مصر وحكمها . . . ولكن الملك لم يدم لها حين تغلب البطالة عليهما ولما كان الإسلام قد انتشر في مصر حوالي عام ٦٣٩ ميلادية فقد تدفق سيل العرب المهاجرين إلى السودان ، كما غزا عبد الله بن أبي السرح عام ٦٤٢ النوبة السفلى ، وأخذ الدين الإسلامي والعنصر العربي يتغلبان على البلاد وكان طبيعياً أن تقوم في المهاجر العربية دوليات صغيرة ثم انقسمت بلاد النوبة بين الفونج في الجنوب (وعاصمتهم سنار) ، والكشاف في الشمال (وعاصمتهم الدر) وقامت سلطنة الفور ^(٢) في السودان الغربي ، وعاصرت مملكة سنار ، وقامت بينهما حروب . وقد أخذ سلطان الفونج في الزوال عام ١٧٦١ بينما استمرت السيادة للفور في كردفان حتى عام ١٨٢١ حيث بدأ حكم محمد علي ومن جاء بعده . وقد استمر هذا الحكم حتى عام ١٨٨١ حيث قام الحكم المهدي إلى عام ١٩٩٨ . ومن هذا التاريخ الأخير بدأ حكم السودان طبقاً لوافق ١٩٩٩/١/١٩ وملحقه المؤرخ ١٠ يوليو سنة ١٨٩٩ ، والمادة (١١) من الماهدة التي عقدت بين مصر وبريطانيا في ١٩٣٦/٨/٢٦ . وقد نصت المادة الثالثة من

(١) طبعة مصطفى الباني الحلبي ، مصر ، سنة ١٩٤٥ ص ٢٢ ، وانظر كذلك المراجع المشار إليها فيه .

(٢) كانت سلطنة الفونج تعرف بالسلطنة الزرقاء ، وكانت سلطنة الفور تعرف بالسلطنة الخضراء ، وكانت مصر معروفة وقتذاك بالسلطنة الحمراء (الدكتور محمد عبي الدين عوض — القانون الجنائي طبعة سنة ١٩٦٣ ص ٢٥ وما بعدها .

الوفاق على أن « تسند الرئاسة العليا العسكرية والدنية في السودان إلى موظف واحد يلقب « حاكم السودان » . . . ونصت المادة الرابعة على أن « القوانين والأوامر واللوائح التي يكون لها قوة القانون . . . يجوز سنها أو تعديلها أو نسخها من وقت لآخر بمشور من الحاكم العام » . ونصت المادة الخامسة على أنه « لا يسرى على السودان . . . شيء ما من القوانين أو الأوامر المالية ، والقرارات الوزارية المصرية . . . إلا ما يصدر بإجرائه منها منشور من الحاكم العام . . . »

وجاء في المادة (١١) السابق ذكرها ما يأتي « . . . تبقى سلطة تعيين الموظفين في السودان وترقيتهم مخولة للحاكم العام . . . » .

وكان تعيين الحاكم العام وفصله يتم بأمر عال خديوي « يصدر برضاء الحكومة البريطانية » ، وكان الحاكم العام وكبار معاونيه في العاصمة والأقاليم من البريطانيين . وكانت سلطاتهم مطلقة .

وإذا كان وفاق سنة ١٨٩٩ بشأن إدارة السودان يعرف بالاتفاقية الثنائية ، بما يعنى اشتراك مصر في هذه الإدارة . لكن الواقع كان غير ذلك ، إذ كانت مصر نفسها مغالبة على أمرها ، ومحتلة بالجيش البريطانية حتى عام ١٩٥٦ ، وهو تاريخ استقلال السودان ، وتطهير أرضه وأرض مصر من الجيش الإنجليزي البغيض .

* * *

هذا ، أما من ناحية الشريعة المطبقة في السودان ، فقد كانت الشريعة الإسلامية هي قانون البلاد منذ الفتح الإسلامي ، واستمرت كذلك في عهد محمد علي ومن جاء بعده ، إذ « كان المعاكم الشرعية في هذا العهد الأخير اختصاصها في المسائل الخاصة بالأحوال الشخصية والوراثة ونقل الملكية » ، « كما كانت الشريعة سائدة من الناحية الجنائية » ، « وأنشئت محاكم لفصل في الخصومات المدنية والتجارية ومميت بمجالس الأقاليم أسوة بالنظام المتبع في مصر . . . » .

وفي عهد المهدي وخليفته كان النظام المتبع « في المحاكم من حيث الإجراءات والبيئة والقانون المطبق هو نظام الشريعة الإسلامية . . . »

وفي ظل وفاق سنة ١٨٩٩ وضع قانون العقوبات ، وقانون الإجراءات الجنائية عام ١٨٩٩ على نسق القانون الهندي ، ثم أصدر القانون المدني عام ١٩٠٠ ، ثم

وضمت بعد ذلك قوانين مالية وإدارية الخ^(١).

* * *

وفي سنة ١٩١٠ ، بعد أن لوحظ أن المسائل ذات الصلة الفنية قد كثرت ، رأى استشارة المختصين فيها ، وتكون مجلس للحاكم العام من المفتش العام والسكرتير القضائي ، والسكرتير المالي والسكرتير الإداري كأعضاء دائمين بحكم وظائفهم ، ومن أربعة أعضاء آخرين يعينهم الحاكم العام بأشخاصهم . وكان للمجلس رأى استشاري في تعيين الموظفين وترقيتهم إذا طلب الحاكم العام منه ذلك . وكان لهذا الأخير مخالفة رأى الأغلبية مع إبداء الأسباب ، ولم يكن هناك فصل بين السلطات ، إذ كان مفتش الإقليم (البريطاني) هو الحاكم الإداري وهو القاضي ، وهر للشرف على سائر الشئون داخل الإقليم .

وبقي الحكم مركزياً ومباشراً إلى أن جاءت لجنة ملنر سنة ١٩٢١ فرات أن يهد إلى السودانين بالأعمال البسيطة تحت الرقابة البريطانية .

وهكذا عملت السياسة الاستعمارية على تنفيذ ما يسمى بالحكم غير المباشر ، وذلك للوصول إلى هدفين هما تقليل النفقات ، والظهور أمام الجماهير بأن الأوامر التي تصدر إليهم إنما تأتيهم من زعمائهم وليس من الرجل الأبيض الدخيل . وتحقيقاً لهذه السياسة رأى الاستفادة من الزعماء القبليين التقليديين وكذلك من الموظفين السودانيين .

ومن هذا التاريخ بدأ ما يعرف الآن بالإدارة الأهلية بالسودان .

ومن أم عيوب هذا النظام أنه جعل لبعض رؤساء القبائل سلطة شبيهة بسلطة الأمراء في عهد الإقطاع ، كما أنه جعل بعض الوظائف ميراثاً في بعض الأسر والمائلات^(٢) .

* * *

(١) راجع في كل ذلك السيد / محمد أحمد عجوب — نفس المرجع ، ص ٣٧ وما بعدها ، والدكتور محمد عبي الدين عوض نفس المرجع ص ٢٥ وما بعدها .

(٢) انظر في كل ما تقدم : السيد / محمد أحمد عجوب ، نفس المرجع ص ٦٥ وما بعدها ، وانظر كذلك في موضوع « الإدارة الأهلية في السودان » حسن أيمن الطيب ، مجلة السودان للإدارة والتنمية ، المجلد الثاني يناير سنة ١٩٦٦ ص ٢٥ وما بعدها ، وانظر — أيضاً — بحثنا بعنوان « الحكم المحلي بالسودان » تحت الطبع .

٤ - كلمة عن تاريخ الخدمة المدنية في السودان الحديث^(١) :

يرجع المؤرخون تاريخ السودان الحديث إلى سنة ١٨٢١ (بداية حكم محمد علي) الذي جمع عدداً من «الدويلات المتطاحنة في إطار موحد عرف فيما بعد باسم «السودان الحديث» .

وكان الحكم في السودان (بجزء من الإمبراطورية العثمانية للترامية الأطراف) ينتمى بالمركزية للتطرفة وسيطرة السياسة على الإدارة^(٢) .

وإذا طغت السياسة على الإدارة ، انتفت الحيدة ، ودب القلق في الأجهزة الإدارية^(٣) .

(١) انظر في هذا الموضوع بحثاً عن «الحيدة والاستمرارية في الإدارة العامة» ، منشورات معهد الإدارة العامة بالخرطوم ، منشورات غير دورية رقم ٧ - أكتوبر سنة ١٩٦٥ .

(٢) قانون «تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية» - الخرطوم - مايو سنة ١٩٦٧ - الفصل الثاني الفقرة ٢ - ٢٢ وما بعدها . وقد جاء فيه أن الحكومة - في ذلك العهد - قد أبرزت دور الإدارة باعتبارها وسيلة وأداة للحكم لئلا يترك له . وتميزت الإدارة ببيروقراطيتها التنظيمية بالمعنى الجيد لهذا الاصطلاح .

(٣) لأن اعتداء السياسة على الإدارة ، وطراد الموظفين لأسباب شخصية ، وانتشار الرشوة في الأداة الحكومية - أمور شائعة في كل زمان ومكان . ومع ذلك فالتنازع مع السيد / محمد أحمد محبوب (نفس المرجع ص ٣٧) «لأن نظام الإدارة الذي كان سائداً لم يكن أقل كثيراً مما كان في مثيلاته من البلاد الأخرى من شرقية وغربية» .

ففي إنجلترا - مثلاً - لم تكن للموظفين في أول الأمر - مرتبات ثابتة ، وكان دخلهم من الإتاوات والرسوم التي يفرضونها على الأهالي ، والهدايا الإجبارية وغيرها مما يحصلون عليه بطرقهم الخاصة . وكان التنصيص في الوظائف قديماً وفقاً على الملك وحاشيته ، فلما انتقلت السلطة إلى الوزارة المستقلة أمام البرلمان صار حق التنصيص للوزراء الذين كانوا يقومون بدورهم تحت تأثير أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم . وكان هؤلاء لا يرشحون إلا أنصارهم في دوائرهم الانتخابية . وهكذا سادت الفوضى وشغل الأميون وغير الأكفاء الوظائف العامة . واستمرت الحال كذلك حتى عام ١٨٥٣ حيث تأسست لجنة لإصلاح الأداة الإدارية .

وفي الولايات المتحدة الأميركية ساد في بداية القرن الماضي الشعار الذي ينادى بأن «الغنائم للمتصير (to the victor belong the spoils)» . ومعنى ذلك أن الوظائف العامة حق وهب للحزب الفائز . وترتب على ذلك أن كان الرئيس الجديد المنتخب يعيد للموظفين من

وفي سنة ١٨٨١ بدأ الحكم للهدوى ، وفي ظله اتخذت إجراءات حاسمة « للحيلولة دون الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ » فلما توفي المهدي سنة ١٨٨٥ وتولى الخليفة عبد الله الحكم من بعده ، برز « النفوذ السياسي على الأجهزة الإدارية بشكل واضح ، وانتشرت أمراض البيروقراطية ، وسادت المحسوبية حتى سقطت البلاد في أيدي الإنجليز عام ١٨٩٨ .

غير حظه ليحل أنصاره ملهم وقد أصدر الرئيس جاكسون (عقب انتخابه عام ١٨٢٩) قانوناً بتوثيق الوظائف السامة بأربع سنوات بحجة تهيئة الفرصة للأخريين لتولي هذه الوظائف بالتناوب .

وقد ترتب على ذلك انتشار الرشوة والفساد واضطراب المرافق العامة ، ولم يحدث إصلاح جذري إلا عام ١٨٨٣ بصور قانون مندوبون .

(انظر في كل ما تقدم : المنشور رقم ٧ السابق ذكره ، والدكتور اسماعيل زكي — ضمانات الموظفين ، رسالة دكتوراه القاهرة سنة ١٩٣٦ ص ٢ وما بعدها ، والدكتور محمد فؤاد مهنا ، نفس المرجع ص ٢١ وما بعدها) .

وفي مصر : كانت الحال هي نفس الحال في السودان ، فالحاكم واحد في كليهما ، وكذلك النظام وطريقة الحكم والإدارة . كان الوالى ظالماً فاسقاً حتى مع معاونيه ، وكان معاونوه طغاة بناءً من مراءوسهم وبع الأهالي على السواء . والبأس — كما يقال — نلى دين ملوكهم . ومن أمثلة ذلك ما وقع للعمل غالى ، وكان من المقربين لمحمد على ، فلما رقم إليه ذات يوم تقريراً بأن فيه رأيه في تقدير الضرائب وتيسر تحصيلها ، غضب عليه الوالى غضباً شديداً وأمر بقتله بطريقة انحلت من هولها القلوب (المحاماة فتضى زغلول — مطبعة المعارف سنة ١٩٠٠ ص ١٦٨) . وعن أحوال البلاد في ذلك العهد يقول فتحي زغلول (نفس المرجع ص ١٧٠) « كان الحكام والموظفون ممن لم يتعلموا علماً ولم يدرسوا فناً ولم يبرسوا أمماً من قبل فظن كل رئيس أن رئاسته امتياز اختص هو به ، وأن جميع مزايى الحكم إنما تنحصر في راحة الحاكم وتقلبه على بساط السؤدد ... وأن الحكوميين خدام وهبوا لطاعته ... واستبد الحكم بالرعية وأهملوا الواجب وراحوا يطلبون قنادل الدنيا وامتلات أيديهم فضة وذهباً ... » ، وفي رأينا أن أول إصلاح أساسى كان بالأمر العالى الصادر في ١٨٧٨/٨/٢٨ بتشكيل مجلس النظار ، وبموجبه أخذ الخديوى يقوم بمشئون الحكم مع مجلس الوزراء وبواسطته .

(انظر الدكتور السيد صبرى — مبادئ القوانين الدستوري ، الطبعة الثالثة سنة ١٩٤٥ ص ٢٦٢) .

وانظر مؤلفنا : العمل القضائى في القانون المقارن ، والمجبات الإدارية ذات الاختصاص القضائى في مصر ، الناشئ دار الفكر العربى — القاهرة سنة ١٩٦٤ ص ١٧١ .

وإذا كان الإنجليز قد بنوا الجهاز الإدارى السودانى على قرار ما يجرى فى بلادهم (مع تعديلات تتناسب مع البيئة المحلية) إلا أنهم لم ينقلوا إلى السودان النسخ الديمقراطية الذى يتيح للقوى الوطنية فرص النقد والتنافس فى سبيل الإصلاح . وهذه هى شئمة الاستثمار فى كل مكان ، فالحرية عنده غير قابلة للتصدير إلى المستعمرات .

ولله من الفوائد التاريخية أن نسجل هنا أن الجهاز الإدارى فى السودان كان يطلق عليه اسم "Sudan political service" أيام الاستثمار ثم غير إلى الخدمة المدنية "Civil service" فيما بعد « والواقع أنه لم يكن هناك فاصل بين السياسة والإدارة » وكان الحاكم ، سواء فى العاصمة أو الأقاليم يشرع وينفذ ويقضى فى نفس الوقت .

ويقرر السكاتب فى المنشور رقم ٧ المتقدم ذكره إن الدليل على أن الإنجليز لم يهتموا بتطبيق الأساليب البريطانية بمخازيرها فى الخدمة المدنية فى السودان هو أنهم حتى تاريخ جلالتهم لم ينشئوا لجنة للخدمة العامة ، ولم يمحوا النجاح فى المسابقات شرطاً لتولى الوظائف العامة ، ولم يضعوا نظاماً معيناً للتزيقات ، إذ كانت هذه الأشياء وقفاً على الحاكم الإنجليزى وتصرفه الشخصى .

وقد أزلت الأوضاع التى خلفها الإنجليز الأضرار بالسودان بعد الاستقلال . فعدم وضع قواعد ثابتة فى التعيين والترقية « أطلق أيدي السياسيين وللدبرين فى مسائل الخدمة المدنية إلى درجة إلحاق الأذى بالكثيرين » ، وشجع ذلك معظمهم على استغلال النفوذ وممارسة المحسوبية والرشوة ^(١) . وإن النفس أمارة بالسوء ، وإذا لم توضع ضوابط لشئون الخدمة المدنية وجدت « فرصة التلاعب بحقوق المواطنين والتمويه عليهم » .

٥ - صيحات وتطلعات :

فى عام ١٩٥٦ تطهرت أرض وادى النيل فى الشمال والجنوب من الاحتلال البريطانى ، وظفر السودان باستقلاله بعد أن استقر الإنجليز فيه أكثر من نصف

(١) العبارات التى بين الأقواس فى هذا البند (٤) منقولة عن المنشور المبين فى المتن .

قرن من الزمان . ولكن الحكم الاستعماري ترك فيه رواسب ومشاكل يعرفها
أبناؤه ويعملون على التخلص منها بكل جهد مستطاع . وإدراك اليوب ظاهرة طيبة ،
وهي الخطوة الأولى نحو البناء السليم ^(١) .

وقد أشرت في الفقرة السابقة إلى أن السياسة كانت طاغية على الإدارة في عهد
الإنجليز ، الذين أقاموا في السودان وتركوه من غير أن يضعوا الضوابط لتسيير
الموظفين وترقياتهم .

ولما كان للسياسة التعليمية أثرها على مستوى الخدمة المدنية فإني أقول
الورد كرومر « إنني لا أخير إلى التعليم العالي ... إنما القصد الأساسي الآن إعطاء
معلومات في القراءة والكتابة والحساب لعدد معلوم من الشباب بقدر ما يمكنهم من
أن يشغلوا المراكز الثانوية في إدارة البلاد » ^(٢) .

هذه هي سياستهم التعليمية ، كما كانت في السودان وهي نفسها التي حددوها في
مصر وفي كل المستعمرات .

وقد كان لهذه السياسة آثارها السيئة على شئون الوظيفة والموظفين . وعن هذه
الآثار كتب أحد الشباب ^(٣) السودانيون : كانت الأسس التي وضعها الاستعمار
الإنجليزي سبباً في تخلف السودان العسكري والاقتصادي والاجتماعي . وقد حرص
الإنجليز إبان حكمهم على أن تكون المراكز الهامة في أيديهم وذلك دون مؤهلات
عملية مناسبة ، كما عمدوا إلى الاستبداد والبطش لبث الرهبة لدى المواطنين من
مرءوسهم . وفي عهدهم كانت ترسل البعثات إلى بلادهم لمدة عام أو أقل ، فإذا عاد

(١) من خير ما كتب في هذا الشأن ما جاء في الفصول : الثالث والرابع والخامس من
« تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » السابق ذكره ، وفي هذه الفصول نرى مواجهة صريحة
واعية للمشكلة وأبعادها ومظاهرها وأسبابها ، كما تقرأ فيها مقارنات مدعمة بالأرقام ، وآراء
تلمس بالجماعة الأدبية النادرة ..

(٢) السيد / محمد أحمد محبوب ، نفس المرجع ص ٦٥ وما بعدها .

(٣) السيد / منري رياض المحامي بالمحرموم وعضو لجنة إعادة النظر في القوانين السودانية ،
في كتابه : « القضاء الإداري والدستور في السودان » ، الطبعة الأولى ، ص ٤٣ . وما بعدها .

أعضاء هذه البعثات شغلوا مناصب أعلى بكثير من مستواهم . ولقد وصل الكثيرون إلى ما وصلوا إليه بسبب « الظروف الخاصة التي كانت تحيط بتعيين الموظفين » ، ومنها المحسوبية والتعلق والولاء السياسي .

ولاشك أن العمل الحكومي قد تأثر بهذا الأسلوب الذي لم يذهب بذهاب الإنجليز ، بل انتقل إلى الأحزاب السياسية التي لجأت إلى تعيين أنصارها وإعداد خصومها^(١) .

وفي مكان آخر كتب سيادته تحت عنوان « صورة عامة للموظف » أن طروفاً كثيرة قد ساهمت « في أن تكون الخدمة المدنية بالسودان في مرتبة متخلفة لا تتلام وتطوره خاصة بعد ثورة أكتوبر سنة ١٩٦٤ .. وبعد أن بلغ الوعي مرتبة عالية .. ويكون الميب .. في شعور الموظف بأن ليس ثمة ضمان له في الاستمرار في العمل .. كما يعزى إلى ضعف مستوى التعليم ، والنقص في التدريب ، وعدم تحديد الاختصاص .. إلخ .

وعلى أية حال فإن العيوب والمصاعب التي يعاني منها السودان يعاني منها كثير من البلاد ، وخاصة تلك التي حصلت على استقلالها حديثاً ، فهو ليس بحاجة إلى الأموال لشروعاته الإنمائية المختلفة فحسب ، ولكنه — وفي اللقاع الأول — في حاجة إلى القوة البشرية ، لأن الآلات لا تعمل تلقائياً ، بل بالعقول والأيدي الآدمية للتدربة . أنه في حاجة إلى خلق القدرات الإدارية والفنية للقيام بأعباء الخدمة العامة وتحقيق أهدافه في التقدم والتنمية . إنه في حاجة إلى القواعد والقوانين للدونة التي تنظم شئون الخدمة العامة ، وخاصة في التمييز والترقية ، وذلك لرفع مستوى السكفاءة في الأداء ، ووضع الرجل للناسب في المكان للناسب .

ومما يبعث على الأمل في المستقبل أن السودان اليوم ، وبعد نحو عشر سنوات من الاستقلال ، قد خطا إلى الأمام خطوات واسعة .

(١) انظر « تقرير لجنة تنظيم الخدمة » الملحق الثالث ؛ وانظر — فيما يتعلق بضمف مستوى المشاغلين للوظائف القيادية — نفس المرجع ، الفصل الخامس ، الفقرة ٥ - ٧٥ .

لقد أنشأ لجنة للخدمة العامة ، كما قام به معهد للإدارة العامة ، وصارت به ثلاث جامعات ، هي جامعة الخرطوم^(١) وجامعة أم درمان الإسلامية وجامعة القاهرة (فرع الخرطوم) . وفي الجامعات الثلاث ، آلاف من الشباب — بينهم عدد غير قليل من الفتيات^(٢) . وبالخرميين . من هذه الجامعات سرقى مستوى الوظيفة والوظف والجهاز الحكومى . وليس هذا فقط ، بل إن السودان الحديث قد أنشأ فعلاً لجنة لإعادة النظر في قوانينه . ونختم هذه الفقرة من البحث ببعض مما جاء في خطاب السيد وزير العدل في الاجتماع الأول للجنة في ١٧/١٢/١٩٦٦ .

تمرض سيادته في خطابه لثورة ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦٤ والميثاق الذى كان وليد تلك الثورة ، والذى أصبح مقدمة لدستور السودان للوقت (للمدل سنة ١٩٦٤) وأشار سيادته إلى أن تكوين اللجنة المذكورة جاء تنفيذاً للبند التاسع من هذا الميثاق . وبعد أن نوه بمخطورة المهمة الملقاة على عاتق الأعضاء أوضح أن الشعب السودانى توافق إلى أن يرى القوانين التى فرضها المستعمر قسراً قد زالت وحلت محلها قوانين ترمز إلى عزته وسيادته ومستمدته من بيئته وتاريخه ، ولتحقيق ذلك تستطيع اللجنة أن تنهل من الشريعة الإسلامية .. كما وعليها أن تلجأ إلى أحكام القضاء فى السودان التى ارتكزت على البيئة والعرف .. واللجنة أيضاً أن تسترشد بقوانين الدول الشقيقة العربية والإفريقية ، خصوصاً تلك التى تشابه ظروفها ظروفنا ، كما يجب ألا يفوت اللجنة أن السودان عضو فى هيئة الأمم المتحدة فلا بد إذن من أن تسكون قوانينه فى المستوى الذى وصل إليه القانون فى العالم المتحضر .

(١) كانت كلية هوردون التذكارية هى نواة هذه الجامعة التى تضم الآن عدداً كبيراً من السكليات النظرية والعملية .

(٢) جاء في بحث السيدة سلمى محمد سليمان أنه و عام ١٩٥٥ كان عدد الطالبات فى جامعة الخرطوم الوحيدة عشرين بنات ، وقد ارتفع هذا العدد فى جامعة الخرطوم وجامعة القاهرة (فرع الخرطوم) إلى ٥٠٣ طالبة عام ١٩٦٥ ، مجلة السودان للإدارة والتنمية ، يناير سنة ١٩٦٦ ، ص ١٤ .

ونضيف إلى ما تقدم أنه قد أنشئت فى العام الدراسى ١٩٦٧/٦٦ كلية البنات بجامعة أم درمان الإسلامية على غرار كلية البنات الإسلامية بجامعة الأزهر وهى تضم أقساماً مختلفة وقابلة للنمو ..

الفصل الأول

تعيين الموظفين

المبحث الأول

أسس عامة

إن الاهتمام بنظم الحكم ، وبالأجهزة الإدارية لتنفيذ سياسة الدولة اهتمام قديم ، ومن البديهي أن يتطور هذا الاهتمام بتطور العصور .

وفي أعقاب الحرب العالمية الأخيرة استخلصت كثرة من الدول استقلالها وخاصة في أفريقيا وآسيا .

وأخذت قضايا التنمية في تلك البلاد تحتل المقام الأول . وإذا كان تدبير المال اللازم واجباً ، وإذا كان توفير القوى البشرية (الفنية والإدارية وذات الأعمال اليدوية) واجباً كذلك ، فإن تدريب هؤلاء جميعاً ورفع مستواهم في فروع تخصصاتهم والعمل على زيادة كفاءتهم ، صار قضية القضايا في الوقت الحاضر .

ولم تعد الأساليب التقليدية ، ولم يعد الإرتجال ، مناسباً لروح العصر ، بل صار الأخذ بالأسس العلمية والطرق الفنية ، طابع الجهود المبذولة في كثير من الدول . ومن أجل تحقيق هذا الهدف ترى الدراسات والأجهزة والمعاهد المتخصصة في نمو مستمر .

وفي العصر الذي نعيشه أخذت للشروعات العامة الدور الأول في عملية التنمية . وظهرت أهمية اختيار المديرين والفنيين والعمال اليدويين في هذه للشروعات .

وإذا كان رفع المستوى العلمي والفني ضرورياً للجميع ، فإن للفاصلة بين المتقدمين للتعيين والترقية لوضع الرجل للناسب في المكان للناسب أمر بالغ الأهمية . وربما كانت هذه المسألة الأخيرة هي أصعب المسائل وأشدّها تعقيداً . وكل الدول ، التقدمية منها وغير التقدمية ، تعاني منها ، ولو بدرجات متفاوتة .

وقد يحدث في بعض الدول ، وفي بعض الفترات التي تمر بها ، أن تكون السبيل إلى الإصلاح وانحمة ، ومع ذلك لا يستجاب للعاجات ولو كانت ملحة ، لسبب أو لآخر ، قد يكون من أهمها الجروح نحو الانفراد بالسلطة ومغانم الحكم . ومن المعروف أن جهة الإدارة لا ترحب بالقوانين التي تعيدها ، ولا بالهيئات التي تراقبها . وعلى أية حال فإنه إذا صدقت النية وجب وضع الضوابط والقواعد التي تجعل السيادة للقانون وحده ، وليس للأفراد أيأ كانت مراكزهم . إن النفس البشرية أمارة بالسوء ، والقانون المدون هو الذي يضع لها الحدود ويقرر الجزاء عند الانحراف بالسلطة . والآن يأتي دور هذا السؤال :

كيف نخلق القدرة البشرية ؟ كيف نخطط^(١) وننمي اجتماعياً ؟

كان هناك رأى ينادى بالتوسع في الإنفاق على ما يسمى « بالمشروعات الإنتاجية » كالصناعة والزراعة ، مع تحديد الصرف على « الخدمات العامة » كالعليم والصحة . وقد بنى القائلون بذلك رأيهم على أن للمشروعات الأولى تؤدي إلى زيادة الدخل القومي ورفع مستوى دخل الفرد ، في حين أن الصرف على مشروعات الخدمات العامة يند في رأيهم — ضرباً من الإستهلاك العام .

وقد تبين لخبراء التخطيط والاقتصاد والمنظمات المالية خطأ هذا الرأي ، ذلك أن الصرف على التليم والصحة والتدريب وسائر الخدمات العامة جزء أساسي في عملية التنمية ، وجانب هام من جوانب الاستثمار المنتج . إنه ليس نتيجة للعملية المذكورة بل هو شرط أساسي لها . إن المشكلة هنا ليست مشكلة الحصول على المال بل إيجاد الخبرات القادرة على الاستفادة من اللدخرات في خير المشروعات ، وكم من أجهزة دبرها المال فبدته في مشروعات فاشلة ، والفشل بالنسبة للمشروعات العامة ، معنى خسارة لا تصيب المقصرين والنعرفين وحدهم « واتقوا فتنة لا تصيب الذين ظلموا منكم خاصة »^(٢).

(١) W. Singer, Problems of social planning and social development. مجلة السودان للإدارة والتنمية ، المجلد الأول (يناير سنة ١٩٦٥) ص ٢١ وما بعدها من القسم الإنجليزي ، وس ١١ وما بعدها من القسم العربي .

(٢) قرآن كريم ، الآية رقم ٢٥ من سورة الأهل .

ومن هنا وجب الاهتمام « بالإنسان » وليس « بالأشياء فقط » . فالإنسان الخبير القوى هو الذى يخلق الثروة وهو الذى ينمىها . إنه هو الثروة الحقيقية وعدة الوطن فى الحاضر والمستقبل . ولا يفوتنا أن نشير فى هذا المقام إلى وجوب التسليح بالقوة البدنية والسلوكية . فإلى جانب التعليم والتدريب المناسبين يجب الاهتمام بالتربية الدينية منذ الصغر .

ومن المقرر أنه مما يتصل بخلق القدرة على الإنتاج ، أن يوفر للعامل سائر المكنات التى تجعله يشعر بأن العمل الذى يقوم به متعة وليس سخرة . ومن المبعث أن نتنظر إجابة فى العمل إذا كان العامل مكرهاً مجبراً . وإن الإنتاج العام يخسر كثيراً إذا كان الإنسان لا يحب عمله — أو إذا كان هناك من الأمور ما يساوره ويقلقه .

ولكن كيف نضع الإنسان فى العمل الذى يناسبه ؟ وكيف نحيطه بأسباب الرضا ، ونبعد عنه دواعى القلق .

إذا كان من الصعب عملاً أن نصل فى هذه المسائل إلى الحلول المرضية كل الرضا ، فالمحاولة مع ذلك واجبة . وأماننا من تجارب غيرنا ما يفيد ويقوى الأمل .

وفى رأى أن مراعاة الاعتبارات الآتية من الواجبات الأولية فى هذا الصدد .

أولاً : يجب وضع العامل فى فرع تخصصه . وهذا بذاته يستلزم أشياء كثيرة منها :

١ — عمل تخطيط دقيق باحتياجات المرافق العامة من الفنيين والإداريين وغيرهم خلال سنوات الخططة .

٢ — تحديد الأعداد التى تقبل فى الكليات والمعاهد والمدارس ومراكز التدريب بما يتفق والاحتياجات المذكورة .

٣ — احترام مبدأ تكافؤ الفرص ، ومن القواعد اللازمة لوضع هذا المبدأ موضع التطبيق ، ولنع الاتهازيين من الوصول إلى أعمال ومزاياهم من حق غيرهم .

ثانياً : يجب أن يعطى العامل الأجر الذى يتناسب مع العمل الذى ينهض به .

مع مراعاة أعباءه^(١) المائلية وظروفه المعيشية ومستوى الأسعار بصفة عامة .

ومن المسلم به أن شروط الخدمة (من حيث التيسير أو التشديد ، ومن حيث الزايل المالية وغيرها) تختلف باختلاف الإمكانيات المختلفة في البلاد المختلفة .

لكنه وإن كانت الظروف الاقتصادية ، والحالة المالية في بعض البلدان تحول دون تحقيق آمال الموظفين والمال في مرتبات وأجور سخية ، فإن من الواجب ألا يكون عمة إسراف في ناحية ، وتقتير في ناحية أخرى ، كما يجب تقليل الفروق بين أعلا الأجور وأدناها .

ثالثاً : مع التسليم بالأهمية البالغة للجانب^(٢) المادى وأثره على الروح المعنوية للعامل ، إلا أنه من المؤكد أن هذا الجانب ليس هو كل شيء . وقد أظهرت الأبحاث أن هناك من يرفض الترقية الأدبية أو المادية أو هما معاً ، إذا ترتب عليها النقل من بين زملاء معينين ، أو الإبعاد عن مقر الأسرة^(٣) . ومن هنا يظهر واجب الرؤساء

(١) انظر في تحديد الأجور ، ما سيأتى عن « المرتب » .

(٢) انظر بحثاً في « إشباع الحاجات وحوافز العمل في الإدارة » للدكتور كال دسوقي ، مجلة السودان للإدارة والتنمية ، يناير ١٩٦٦ س ٦٨ من القسم الإنجليزي و س ١٧ من القسم العربى . وقد جاء فيه « أن الاعتقاد بأن الحوافز المادية وحدها قادرة على دفع الإنسان إلى العمل الثمر هو اعتقاد برهنت على خطئه الدراسات النفسية والاجتماعية التى أجراها علماء النفس ورواد العلاقات الإنسانية في العصر الحديث » ويؤكد الباحث أهمية الحاجة إلى الأمن والطمأنينة ومعرفة كل ما يحيط بمحو العمل من أحوال أو يهدده من أخطار . . وعلى أولى الأمر تقع مسئولية إشباع الحاجات النفسية لدى رؤساء العمل ، لكي ينقل هؤلاء نفس العاملة إلى مروسيمهم » ويقول : « ولن نستطيع إدارة عامة أن تقوم بواجبها إلا في ظل من رضا السلطات العليا وتقديرها من جهة ، والرأى العام من جهة أخرى » .

والبحث دعوة قوية إلى الاهتمام بالنواحي المعنوية والإنسانية في حياة العاملين . انظر كذلك عن الجانب الإنسانى في حياة العاملين ، الدكتور سيد الموارى . الإدارة العامة ، الطبعة الثانية س ١٩٩ وما بعدها ، والدكتور الطماوى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ، س ٤٣٠ .

(٣) في مصر — مثلاً — آلاف من الزوجات اللاتى يعملن في المرافق العامة يسيدين عن مقر عمل الأزواج . والكل مدرك لما يترتب على هذا من أثر على العمل وعلى حياة الأسرة كنفك . والبحث يجرى عن حلول لهذه المشكلة .

(والعاملين عموماً) في وجوب إيجاد جو من التآلف والتعاون والمودة والاهتمام الشخصي فيما بينهم . قد يصعب على رئيس المصل أن يعطى مكافأة مالية ، ولكن لن يصعب عليه أن يقول كلمة طيبة .

المبحث الثاني

شروط التعيين

ما زالت شئون الخدمة المدنية في السودان محكومة بقوانين ولوائح مضى على إصدار معظمها عشرات السنين ، تماماً كما كانت الحال في مصر قبل إصدار القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي الدولة . والحاجة — بلا شك — ملحة إلى إصدار قانون موحد يزيل ما في التشريعات الحالية من تناقضات وتفرات^(١) . وأهم القوانين واللوائح التي تحكم الشئون المذكورة ، والتي ستكون موضوع هذه الدراسة هي :

- ١ — دستور السودان المؤقت (المعدل سنة ١٩٦٤) .
- ٢ — لائحة الخدمة في حكومة السودان الصادرة سنة ١٩٣٨ .
- ٣ — قرارات المجلس التنفيذي بشأن تقرير لجنة الخدمة المدنية في ١٢ / ١٢ / ١٩٥١ .
- ٤ — لوائح الإجازات الصادرة سنة ١٩٣٤ .
- ٥ — قواعد سلوك موظفي الحكومة لسنة ١٩٥٨ (تشریح رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨) .
- ٦ — قانون التأديب الصادر سنة ١٩٢٧ والمعدل حتى ١١ / ١١ / ١٩٦٢ .
- ٧ — قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢^(٢) .

(١) انظر بنس للمنى الفصل السابع من « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » وما جاء فيه أنه انضج للجنة وجود فراغ قانوني كبير في كثير من الجوانب التي كان من الواجب ضبطها بالنصوص القانونية واللائحية ، كما تبين لما فقدان التناسق بين مختلف التشريعات « ومن هنا تتفاهم الفوضى ويصبح سير الأمور بالاجتهاد الشخصي » .

وقد أسيغ الدستور المؤقت (العدل سنة ١٩٦٤) ، على التشريعات السابقة صفة
الشرعية إذ نص في المادة (٣٨) منه على أن « يكون توظيف الأشخاص في الخدمة
العامة بالحكومة أو في المناصب الأخرى ، وتكون شروط خدمتهم وفقاً لما يقرر
بقانون ، فيما عدا ما نص عليه بخلاف ذلك في هذا الدستور . على أنه إلى أن يصدر
ذلك القانون يقوم مجلس الوزراء بمراعاة أحكام هذا الدستور بإصدار قواعد لتنظيم
توظيف الأشخاص للتقدم ذكرهم ، وتنظيم شروط خدمتهم . وإلى أن يتم إصدار
هذه القواعد تستمر اللوائح المنظمة لهذه المسائل قبل العمل بهذا الدستور مباشرة
سارية المفعول » .

ويجدر بنا أن نشير — قبل اللقى في الكلام عن شروط التعيين — إلى أنه
في عام ١٩٤٩ قررت الحكومة السودانية « تعيين لجنة لبحث شروط الخدمة
لموظفي^(١) الحكومة السودان » . غير أن تعيين اللجنة فملا قد تراخى حتى عام ١٩٥٠ .
ولم تبدأ اللجنة عملها إلا في النصف الأخير منه ، كما أنها لم تقدم تقريرها إلا في ٦
يوليو سنة ١٩٥١ .

وتعرف هذه اللجنة باسم رئيسها (ماتز) .

وبعد أن درس المجلس التنفيذي توصيات اللجنة أصدر قراراته بشأنها في ديسمبر
سنة ١٩٥١ .

هذا ، وقد جاء في القاعدة ٣ — ١ — • من لائحة الخدمة^(١) بشأن ما أمته
« مسوغات التعيين » ما يأتي :

(١) أما شئون المستخدمين خارج الهيئة فقد بحثتها لجنة أخرى تعرف باسم « لجنة
ويكفيلد » .

(١) تسرى اللائحة المذكورة على « الموظفين » و « المستخدمين داخل الهيئة » .
ولا تسرى على كل من يشغل أية وظيفة من الوظائف الآتية :

(أ) صف ضابط أو تقو من قوة البوليس أو سجان ، كما أنها لا تسرى على كل من
يشغل وظيفة ضابط أو صف ضابط بريطاني في قوة دفاع السودان (هكذا ... إلخ) .

(ب) على العاملين بمقد خاص يتضمن شروطاً مغايرة لشروط الخدمة الصامة الهيئة
في اللائحة .

(ج) على عمال الجنوب (هكذا ...) .

أنظر القاعدة ١ — ٣ — ٢ والقاعدة ١ — ٣ — • من اللائحة ، وانظر ما سنكتبه
عن المرتبات .

« على طالب التعيين أن يقدم شهادة ميلاد أو أى إثبات آخر لمصره ، مع شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة في السودان ، وأى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة عن الجنسية أو الوطن ، وحسن السلوك ، والصلاحية » (١) .

(١) الأحكام المذكورة في اللتن خاصة بالموظفين في تعريف اللائحة ، أما عن « المستخدمين داخل الهيئة » فقد جاء في القاعدة ٤ - ٢ - ٤ أنه « على طالب التعيين أن يقدم لرئيس المصلحة شهادة ميلاد أو أى إثبات آخر لمصره ، مع شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة في السودان ، وأى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة للجنسية أو الاستيطان ، وحسن السلوك ، والصلاحية » .

ولا يفوتنا في هذا المقام التنويه بما نصت عليه اللائحة من تقسيم الوظائف « في خدمة السودان الملكية إلى ثلاثة أقسام : هي القسم الأول والقسم الثاني والقسم الثالث » . وشاغلو وظائف القسمين الأول والثاني يسمون في هذه اللائحة موظفين « وبعد استيفاء الشروط المنصوص عليها في قانون الماشات يصيرون — عند تثبيتهم « مقبولين للخدمة في الماش » .

« وشاغلو الوظائف في القسم الثالث يسمون في هذه اللائحة مستخدمين داخل الهيئة » . وفيما عدا عمال الجيوب (هكذا ...) وكذلك الذين استخدموا بعدد خاص ينص على خلاف ذلك — فإن شاغل تلك الوظائف يكون لهم حق الاشتراك في مال التأمين (طبقاً لقانون مال التأمين لسنة ١٩٣٠) إذا استوفوا الشروط المنصوص عليها في القانون المذكور .

وكل خدمة الحكومة ممن لا يشغلون وظائف في أى من الأقسام الثلاثة المذكورة يسمون (في هذه اللائحة) « مستخدمين خارج الهيئة » .

(انظر القواعد ١ - ٣ - ١ و ١ - ٣ - ٤ - ١ و ١ - ٣ - ٥ و ١ - ٣ - ٦ و ١ - ٣ - ٧ من اللائحة) .

تلك هي التقسيمات كما جاءت في اللائحة ، أما لجنة شروط الخدمة فكانت قد أوصت « بتنظيم جميع وظائف الخدمة العامة على أساس نوع الخدمة في كل وظيفة » وانتهت على هذا الأساس — إلى التقسيم التالي :

١ - الوظائف الإدارية والمهنية ، وتشمل الوظائف المهنية والوظائف المالية بالخدمة الفنية .
٢ - الوظائف الفنية ، وتشمل الموظفين الذين يحملون مؤهلات فنية ليست بمستوى الذى تتطلبه الوظائف المهنية .

٣ - الوظائف الكتابية .

٤ - وظائف نظار المصالح ، وتشمل هؤلاء الذين يقومون بأعمال السكرتارية في المصالح المهنية وأمثالها .

٥ - طبقة الخدمة اليدوية .

وتنص المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين في الجمهورية العربية المتحدة على أنه يشترط فيمن يبين في إحدى الوظائف :

== وقد رأى المجلس التنفيذي عدم الموافقة على تكوين طبقة من الموظفين كنظام المصالح ، كما رأى أن تتكون طبقة العمال اليدويين كلها من المستخدمين الخارجيين عن الهيئة . ورغم ما هو ظاهر من عدم الترابط والتناسق بين التقسيم الوارد في اللائحة ، والتقسيم الذي صدرت به قرارات المجلس التنفيذي — فإن آثار التقسيمين ظاهرة في القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة المدنية في السودان ، والتي سندرسها في الباحث والفصول التالية . (انظر في مثل هذا المعنى : تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية — الفصل الحادي عشر — الفقرة ١١ — ٨) .

هنا ؟ وتقسيم عمال الدولة إلى موظفين ومستخدمين وعمال اتبعه المشرع المصري في التشريعات السابقة على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي أزال هذه التفرقة في التسمية ، وأطلق على الجميع عبارة « العاملين للدين بالدولة » . وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي الدولة (والذي استمر العمل به حتى صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) قد خصص الباب الأول منه « للموظفين الداخليين في الهيئة » وخصص الباب الثاني للمستخدمين الخارجيين عن الهيئة « أما العمال فقد نظم الأحكام الخاصة بهم قرار مجلس الوزراء الصادر في ٢٣/١١/١٩٤٤ بقرار العمال الحكوميين ، وكذلك قرار المجلس في ٢٨/١٢/١٩٤٤ .

ثم أصدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ فألغى الأحكام الخاصة بالمستخدمين في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأخضع شئونهم لأحكام كادر العمال الحكوميين .

وإذا رجعنا إلى التشريعات المنظمة لأحكام الوظيفة والموظفين في مصر الحديثة نجد أن قانون السياسة عامة (للطبوع في شهر ربيع الأول سنة ١٢٥٣ هـ) قد أطلق على العاملين بالدولة عبارة « المستخدمين بخدمة الميرى » أو « المستخدمين بمصالح الميرى » وأحياناً « نظام المصالح الميرية » .

(انظر المحاماة لفتحى زغلول — نفس المرجع — ملحق رقم ٢ الفصل الثالث) .

أما الأمر المالى المؤرخ ١٠/٤/١٨٨٣ الذى « يشتمل على لائحة تسوية حالة المستخدمين المكسكين » فكلية « مستخدم » هي التالية فيه ، وإن كان قد استخدم أحياناً كلمة « متوظف » كما استخدم كلمة « مأمورين » وبنى بها كبار الموظفين .

(انظر أيضاً الأمر المالى المؤرخ ١٩/٧/١٨٨٧ « بجواز مسئولية النظار ورؤساء المصالح وكبار المأمورين لدى محكمة عليا إدارية » وانظر ذكره ٢٤/١٢/١٨٨٨ بتشكيل محكمة عليا تأديبية ، وقد استخدم المصريح فيه كلمة « موظف » ، وانظر كذلك ذكره ٢٩/٢/١٨٩٥ « بشأن إجازات المستخدمين المكسكين » وقد استخدم كلى « موظفين ومستخدمين » . ==

١ - أن يكون متمتعاً بحسنية الجمهورية العربية المتحدة أو جنسية إحدى

= وهذا نفسه ما درجت عليه التشريعات التالية ، م ملاحظة أن المشرع لم يربط على استخدام
القائمين أية تفرقة في الأحكام .

(راجع نفس المعنى : الدكتور محمد زهير جرائه ، مبادئ القانون الإداري سنة ١٩٤٤
ص ١٤٨) .

ولا يخلو من فائدة أن نشير في هذا المقام إلى بعض التشريعات العربية :
(١) للرسم الاشتراعي رقم ١١٢ الصادر في ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ من « نظام
الموظفين في لبنان » (للمدخل) .

المادة الأولى - الموظفون والأجراء :

- ١ - ينقسم الموظفون إلى موظفين دائمين وموظفين مؤقتين .
- ٢ - الموظف الدائم من ولى عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها
القانون ، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع .
- ٣ - الموظف المؤقت من ولى وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض .
- ٤ - يعتبر أجراً كل شخص في خدمة الدولة لا ينتسب إلى إحدى الفئتين في الفقرتين الثانية
والثالثة من هذه المادة .

وقد جعل الرسوم المذكور لكل قسم من هذه الأقسام أحكاماً خاصة به .

(٢) نظام رقم (٢٣) لسنة ١٩٦٦ بنظام الخدمة المدنية بالملكة الأردنية الهاشمية - المادة
١٦ - ينقسم الموظفون الذين تشملهم أحكام هذا النظام إلى :

- (أ) موظفين مصنفين ، وهم الذين يمينون في وظائف دأعة مصنفه في الدرجات الخاصة
أو درجات الصنف الأول أو الصنف الثاني المدرجة في سلم الرواتب .
- (ب) موظفين غير مصنفين وهم الذين يمينون في وظائف دأعة ذات رواتب معدة في نظام
تشكيلات الوظائف أو في النظام الخاص بالسلطات والدوائر المستقلة وليست لها درجات .
- (ج) موظفين بقود وهم الذين يمينون لمدة محددة بموجب عقود . في وظائف اختصاصية
براتب مقطوع من المخصصات المقررة أو من مخصصات المشاريع أو الأمانات أو من مخصصات
الرواتب عند الضرورة .

(د) موظفين مؤقتين وهم الذين يمينون في وظائف مؤقتة على حساب المشاريع والأمانات
أو على حساب رواتب الموظفين الممارين ، ولا يعمل ذلك العامل الذي يتقاضى أجوراً يومية .
وقدرتب المدمر لكل من هذه الأقسام والأصناف أحكاماً خاصة .

وفي هذه الدراسة سنستخدم كلمات « موظفين » أو « عمال الدولة » أو العاملين المدنيين
بالدولة بمعنى واحد في الدراسة المقارنة ، أما في دراسة التشريعات السودانية فنستخدم كلمات
« موظفين » و « مستخدمين » و « عمال » فيما وضعت له .

الدول العربية التي تشمل الجمهورية العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة .

٢ — أن يكون محمود السيرة وحنن السمعة .

٣ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه بمقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره في الحالتين .

٤ — ألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي ما لم تنقض هلى صدوره ضماناً أعوام على الأقل .

٥ — ألا تقل سنه عن ست عشرة سنة .

٦ — أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

٧ — أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة ، وذلك عدا للموظفين المعيّنين بقرارات من رئيس الجمهورية .

٨ — أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التي يصدر بها قرار من الوزير المختص .

وسندرس فى الفقرات التالية « شروط التعيين » أو « مسوغات التعيين » على حد تعبير اللامعة فيما يلى مراعين الترتيب الذى وردت به فى هذا التشريع الأخير .

أولاً : شهادة الميلاد أو أى إثبات آخر للعمر :

تعتبر شهادة الميلاد (أو ما يحل محلها مما يثبت السن) من مستندات التعيين الأساسية^(١) . ذلك أن التشريعات المختلفة تشترط حداً أدنى من العمر للتعين ؛ كما تضع أحياناً حداً أقصى .

(١) لاشتراط حد أدنى من العمر لتولى الوظائف العامة حكمة ظاهرة ، وذلك لما يلزم حين يتولى هذه الوظائف من بلوغ درجة خاصة من النضج والرشد . والتشريعات تختلف فى تحديد هذا العمر ، فالمشرع المصرى اشترط ألا تقل السن عن ست عشرة سنة (الفقرة الخامسة من المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) .

أما المشروع اللبائى فقد نص فى المادة ٤ من المرسوم الاشتراعى السابق ذكره على أنه يشترط فى كل طالب وظيفة عامة :

ثانياً : شهادة اللياقة الطبية اللازمة للخدمة العامة في السودان :

للوظيفة العامة أعباء ومسئوليات تستوجب سلامة البدن والحواس . ولهذا اشترطت قوانين^(١) الخدمة العامة اللياقة الطبية اللازمة لهذه الخدمة .

(أ)

(ب) أن يكون قد آتم العشرين من عمره .

(ج) ألا يكون قد تجاوز الخامسة والثلاثين إذا كان طالباً وظيفية في إحدى الفصص الخامسة أو الرابعة . أما اذا كان طالباً وظيفية في فئة أخرى ، أو وظيفية فنية من أية فئة كانت ، فيجب ألا يقل الفرق بين سنه و سن التقاعد المحددة لهذه الوظيفة عن الادة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدي .

وأما عن التشريع الأردني فننقل هنا ملجاه في الفصل السابع تحت عنوان « تعيين الموظفين في الصنف الأول والثاني وترقيتهم » المادة — ٢٦ — يشترط فيمن يمين في وظائف الصنف الأول والثاني أن يكون :

(أ)

(ب) قد أكمل السنة الثامنة عشر من عمره .

هذا ، وقد نصت المادة ٢١ من قانون المعاشات السوداني لسنة ١٩٦٢ على أنه « لا يجوز تعيين أى شخص لم يسبق له الخدمة للمعاش ... بموجب عقد معاش في حالة ما تريد سنة على الـ ٤٣ سنة إلا بموافقة المجلس » ، وللقصود « المجلس القائم على أغراض قانون المعاشات » .

(١) انظر الفقرة (٧) من المادة (٧) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج.ع.م) ، والفقرة (د) من المادة (٤) من الرسوم الاشتراكي رقم ١٢ لسنة ١٩٥٩ (لبنان) ، والفقرة (ج) من المادة (٢٦) من النظام رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ (الأردن) ، وقد جاء في هذه الأخيرة أنه يشترط فيمن يمين ... أن يكون « سالماً من الأمراض والمعاقات البدنية والقليلة التي تمنعه من القيام بواجباته بموجب قرار من المراجع الطبية المختصة » . على أن المشرع قد ينس على إعفاء الموظف من شروط طبية معينة في حالات معينة بقرار من الوزير المختص أو من يتوب عنه بعد أخذ رأى الهيئة الطبية المختصة .

(انظر — على سبيل المثال فيا يعلق بمصر — القرار الجمهوري رقم ٢٢٩٣ لسنة ١٩٦٢ بأحكام اللياقة الطبية لتعيين في الوظائف العامة) ، كما أنه يستثنى بعض الموظفين من شرط اللياقة الصحية « كالموظفين المعينين بقرارات من رئيس الجمهورية » (ف ٧ - م - ٧ من ق ٦٤/٤٦ السابق ذكرها) (ج.ع.م) .

ثالثاً : الجنسية أو الموطن :

جاء في القاعدة ٣ - ١ - ٥ من اللائحة (وقد سبق ذكرها) أنه « على طالب التمييز أن يقدم ... أى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة عن الجنسية أو الموطن » ... كما جاء في القاعدة ٤ - ٢ - ٤ (فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة) ، أنه « على طالب التمييز أن يقدم لرئيس للصلحة ... أى إثبات يطلبه السيد مدير شئون الخدمة للجنسية أو الاستيطان » .

ومن المقرر أنه ليست قوانين الخدمة العامة وحدها ، بل إن المصاير نفسها في كثير من الدول تقصر الحق في الوظائف العامة على اللواتين دون غيرهم ، كما ينص في هذه وتلك - عادة - على أن تمييز الأجانب لا يكون إلا استثناء وبمقدور مؤقتة ، وحين تتطلب الوظيفة مؤهلات أو خبرات علمية أو عملية خاصة لا تتوفر في المواطن . وبهذا للمنى جاء دستور ١٩٢٣ في مصر الذى قرر أن « المصريين لدى القانون سواء » و « أنه إليهم وحدهم يهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ، ولا يتولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يبينها القانون » وكذلك الفقرة الأولى من المادة (٧) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التى اشترطت فيمن يمين في إحدى الوظائف أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة أو جنسية إحدى الدول العربية التى تعامل الجمهورية العربية بالمثل بالنسبة إلى تولى الوظائف العامة^(١) .

فإذا رجعنا إلى سياق القاعدة ٣ - ١ - ٥ السابق ذكرها نجد أنه لا يتطلب من طالب التمييز إلا أن يقدم أى إثبات عن الجنسية أو الوطن (أو الاستيطان) . ولا غرابة في ذلك فاللائحة صادرة عام ١٩٣٨ حين كان الحكم للانجليز ، وكانت

(١) انظر كذلك المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية بالأردن وقد جاء فيها « يشترط فيمن يمن ... أن يكون أردنياً » ، وكذلك المادة (٤) (فـ ١) من الرسوم الاحترافية بنظام الموظفين في لبنان ، وقد اشترطت في كل طالب وظيفة عامة « أن يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل » .

الوظائف الكبرى بمزاياها الكثيرة لم^(١) وخدم ، وحين كان كثير من الوظائف الأخرى يشغلها غير السودانيين^(٢) . وهذا واضح في كثير من التشريعات السابقة على عهد الاستقلال سواء ما تعلق منها بالمرتبات أو الإجازات أو غيرها .

وكان طبيعياً — وتلك هي حال البلاد — ألا يشترط في التقدم لوظيفة عامة في حكومة السودان أن يكون سودانياً .

ولما عقدت اتفاقية السودان في ١٢ فبراير سنة ١٩٥٣ نص في البند الخامس منها على أن :

« تشكل لجنة للسودنة لتمييز موظفين سودانيين في وظائف الدولة التي يشغلها أجانب على أن (تسودن) الوظائف الهامة في الإدارة والبوليس وقوة الدفاع وغيرها خلال ثلاث سنوات » .

وفي ١/١/١٩٥٦ أعلن الاستقلال التام لجمهورية السودان التي مارست حقها في قصر الوظائف العامة على السودانيين وخدم ، مع الاستمانة بالخبرات الأجنبية حين تدعو الحاجة ، ومع المحافظة على سيادة البلاد وأمنها .

(١) قررت لجنة سودنة الوظائف عام ١٩٥٥ « الاستثناء من أكثر من ١٠٦٩ موظفاً إنجليزياً كانوا يشغلون مناصب قيادية في أكثر مرافق الدولة ، وأهمها القضاء والإدارة والدفاع والبوليس والمالية والتعليم والزراعة والجمارك وغيرها » : القضاء الإداري والستور في السودان ، السيد/ هنري رياض ، الطبعة الأولى ، ص ٤٦ .

(٢) كان لسياسة التعليمية الاستعمارية في السودان أثرها من حيث عدم وجود الأعداد الكافية من السودانيين لشغل الوظائف العامة ، وتتمتع هذه الحالة بما جاء في قرارات المجلس التنفيذي (المؤرخة ١٩٥١/١٢/٨) تنقيهاً على ماورد في الفقرة (١١-٦) من توصيات لجنة شروط الخدمة ، وقد جاء في القرارات المذكورة : « اقترحت اللجنة عدم تمييز أجانب في الأقسام المهنية الصغرى والفنية ، ولكن المجلس يرى أن هذا الاقتراح لا يستند على أى أساس . والواقع أنه ستحدث تمييزات من غير السودانيين في هذه الأقسام ، كما أنه من المحتمل تحويل الموظفين الحاليين من غير السودانيين إلى هذه الأقسام ، وفي كل حالة من هذه الحالات يتمتع الموظف غير السوداني المرتب المناسب مع إضافة علاوة بدل الاغتراب » .

رابعاً : حسن السلوك :

قد يكون القليل من العلم والخبرة كافياً ، وقد يكون الأمر كذلك فيما يتعلق بسلامة البدن ، ولهذا فإن المشرع قد ينص — أحياناً — على الإعفاء من شروط اللياقة الطبية .

(انظر سابقاً ص ٦٩ هامش رقم ١) .

ومن المعروف أن كثيراً من الاعمال العامة يتولاها عمال مؤهلات ابتدائية ، أو بلا مؤهلات إطلاقاً . أما حسن السلوك الذي لا تشوبه شائبة ، ولا يخوم حوله ريب ولا شبهة ، فهو شرط وواجب في كل الوظائف صغيرها وكبيرها . وأياً كانت أهميتها ومدى مسئولياتها .

وقد تهازل الدول رغم تفوقها العلمي ، ولكنها لاتنهار أبداً ، بل تتقدم وتتفوق بتفوق أخلاق بنبيها . ونجاح للشروعات العامة يتوقف على إخلاص القائمين بهذه الشروعات وزاوتهم أكثر مما يتوقف على علمهم وخبرتهم .

ولأن حسن السلوك شيء جوهري ، وأمر عليه البديهة ، نرى سائر التشريعات تنص عليه كشرط في تولي الوظائف العامة .

ونذكر هنا على سبيل المثال — (وفضلاً عما تقدم في التشريعين المصري والسوداني) ما نصت عليه الفقرة (د) من المادة (٢٦) من التشريع الأردني السابق الإشارة إليه ، وقد جاء بها أنه يشترط فيمن عين ... « حسن السلوك والسمة » .

أما عن التشريع اللبناني فإننا نقل هنا نص الفقرة (هـ) من المادة (٤) من نظام الخدمة ، وهذا نصها — يشترط في كل طالب وظيفة عامة ...

(هـ) « أن يبرز نسخة عن سجله العدلي تثبت أنه متمتع بحقوقه المدنية ، وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جنائية من أي نوع كانت ، أو بجنحة شائنة ، أو محاولة جنحة شائنة ، وتعتبر جنحاً شائنة : السرقة والاحتيال ، وسوء الائتمان والشيك بدون مؤونة ، والاختلاس ، والرشوة ، والاعتصاب ، والتهويل ، والتزوير واستماله

الظور ، والمهادنة الكاذبة ، واليمين الكاذبة ، والجرائم المخلة بالأخلاق النصوص عليها في الباب السابع من قانون القبولات ، والجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة أو الإتيان بها . وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد إليهم اعتبارهم أو استفادوا من العفو .

وبعد عرض هذه النصوص نريد أن نسأل :

ما هو مقياس « حسن السلوك » ؟

إن العبارة واسعة وشاملة ، وإنى أرى التشدد والتدقيق في تطبيقها ، فلي الموظف ، وعلى طالب الوظيفة العامة أن يكون ذا صفة نقية وخالية من كل ما يشين ، عفاً ، طاهر اليد ، لا يأتى الماضى ولا يحوم حولها . وما جاء في النص اللبثاني ليس إلا أمثلة لجرائم عامة من شأنها اللباس بحسن السلوك والسمة . وكذلك الحال فيما ذكره المشرع المصري في الفقرتين ٣ ، ٤ من المادة السابعة ليس إلا صوراً مما يتنافى مع السلوك الحسن . هذا ، وقد سلك المشرعان المصري واللبناني مسلكين مختلفين في مسألة معينة تناقشها فيما يلي :

يشترط المشرع المصري فيعين في إحدى الوظائف العامة (طبقاً لفقرتين ٣٠ ، ٤ من المادة السابعة من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤) :

« ألا يكون قد سبق الحكم عليه بمقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره في الحالتين » (الفقرة ٣ -) ، « وألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي ما لم تمسح على صدور ثمانية أعوام على الأقل » ^(١) (الفقرة ٤ -) .

أما للمشرع اللبناني فإنه بعد أن سرد ما يستبر جنحاً شائنة ، ختم النص بالبرارة التالية : « وتطبق هذه الأحكام على الأشخاص الذين أعيد إليهم اعتبارهم أو استفادوا من العفو » .

(١) انظر - فيما يتعلق بالسودان - مشروع الداخلية رقم ٥٠-٣-٣١ في ١٩٥٥/٣/٢١ . وقد جاء فيه أن مجلس الوزراء قد وافق - بناء على توصية لجنة الخدمة العامة - على جواز النظر في إعادة الموظفين الذين طردوا من الخدمة « على إثر إدانتهم في جرائم تتعلق بالخدمة » على الخدمة المستديرة بعد أن يمضوا سيم سنوات في الخدمة المؤقتة بسلوك حسن .

وقد يكون لهذا المذهب البنائي ما يفسره من استقلال « التأثيم » في مجاله. التأديب ، عن « التجريم » في مجال الجريمة العامة ، وأنه رغم اتقاء الوصف التجريبي برد الاعتبار أو العفو ، فإن التأثيم التأديبي يبقى لاصقاً بالشخص وعالقاً به ، ويبقى — بالتالى — مانعاً له من الصلاحية للوظائف العامة .

ولكن يرد على هذا النظر من وجهين : أولهما أنه إذا كان القانون الجنائي ، لأسباب معروفة ، قد أوجد أحكاماً خاصة لإعادة الاعتبار و« العفو » ، فلماذا يمنع ، قانونياً ومنطقياً ، من إيجاد نظام مماثل في القانون التأديبي ؟ وثانيهما (وهذا اعتبار إنساني) أنه إذا كان المجرم قد تاب وأناب ، وأقام على حسن السلوك زمناً ما ؟ فلماذا نسد أمامه هذا الباب ؟ ولماذا نحرمه من حقوقه في الوظيفة العامة إلى ما لا نهاية ؟

إن الله سبحانه وتعالى — وهو « أحكم الحاكمين »^(١) — « يقبل التوبة عن عباده ويفعو عن السيئات »^(٢) .

إن كثيراً ممن نسهم « مجرمين » قد صاروا كذلك بالصدفة أو لسوء الحظ أو لظروف البيئة .

وما أجدرنا أن نأخذ بأيديهم إلى دنيا الشرف والكرامة . إن في حرمان هؤلاء — أبدأً — من الوظيفة العامة مضاعفة لآلام الإنسان ، مما يجب أن يكون محل الاعتبار في التشريعات الحديثة .

وقولنا هذا لا يتعارض مع ما قررناه فيما تقدم من وجوب التشدد في تطبيق شرط « حسن السلوك » ، وهو ما نصر عليه ، ولكننا نقرر معه أيضاً أنه إذا حسن السلوك (بعد كدوة من نوع ما) فلا مانع أبداً ، بل الواجب يقضى بفتح باب الأمل على مصراعيه بعد فترة كافية للاختبار والتأكد من التوبة النصوح .

* * *

(١) قرآن كريم ، الآية ٤٥ من سورة هود .

(٢) قرآن كريم ، الآية ٢٥ من سورة الشورى .

وفي ختام هذه النبذة نعود إلى الفقرة « هـ » من التشريع اللبناني ونلاحظ أنها اختارت تبين « .. وتعتبر جنساً شائعا : السرقة .. إلخ » . وزجج أن الجرائم التي وردت في هذه الفقرة جاءت على سبيل المثال لا الحصر .

ومن هذه الزاوية نستحسن مسلك التشريع المصري الذي اقتصر على ذكر عبارة « جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة .. » وترك تفسير ذلك وتطبيقه لاجتهادات الفقه والقضاء .

خامساً : الصلاحية :

المقصود بها في هذا السياق هو الصلاحية العلمية والخبرة الفنية . ومشاكل السودان في هذه الناحية ، هي نفس مشاكل كل البلاد النامية في إفريقيا وآسيا وغيرها : حاجة إلى المال والخبرة لتمريض ما فات .

لقد كان الاستعمار في السودان ، كما كان في كل بلد ابتلى به ، يعمل على استغلال خبراته ، ويعمل منه سوقاً لمنتجاته ، « وإذا عني بالخدمات العامة في حدود ضيقة » .. وهو ، في كل الأحوال ، لا يستعين إلا ببلده حتى تكون قبضته على البلاد محكمة . ومن مراجعة لأئمة الخدمة يتبين أنها لم تشترط مؤهلات معينة لشغل وظائف معينة .

كما يلاحظ أن الصلاحية ، طبقاً لما جاء في النص ، هي الصلاحية التي يتطلبها السيد مدير الخدمة (السكرتير للمالي عند صدور اللائحة) .

وفي ظل هذا التشريع استطاع الاستعمار أن يعلل وظائف كثيرة هامة بمن لا يحملون مؤهلات مناسبة^(١) .

ولما شكلت لجنة شروط الخدمة ، وانتهت إلى تقسيم الوظائف على النحو السابق شرحه^(٢) ، أوصت في البند (١١ — ٤ من تقريرها) بتحديد المؤهلات المناسبة

(١) انظر سابقاً ص ٥٦ .

(٢) انظر سابقاً ص ٦٥ .

لكل قسم من أقسام الهيكل الوظيفي الذي اقترحه ، وقد جاء في البند ١٣ من قرارات المجلس التنفيذي (على توصية اللجنة بهذا الخصوص) ، « أن يكون المستوى الثقافي المطلوب للدخول في الأقسام الإدارية والمهنية هو حيازة الدرجة المناسبة من جامعة معترف بها أو الشهادة (الدبلوم) المهنية التي منحها المؤسسات ذات الاختصاص » .

وجاء في القرار أنه « في الوقت الحاضر ، وإلى أن يكون في وسع كلية الخرطوم الجامعية منح درجات جامعية خاصة بها تقبل الدبلومات التي تمنحها هذه الكلية كؤهلات للدخول في الأقسام الإدارية والمهنية » وأضاف المجلس أنه « قد يكون من الضروري خلال السنوات القليلة المقبلة قبول الخبرة عوضاً عن المؤهلات العلمية في بعض الأحوال » ، « على أن يتم تحديد المدى الذي يمكن فيه الاستماتة بالخبرة العملية كبديل عن المؤهلات الثقافية المطلوبة في حالة أى طبقة من الموظفين بالاتفاق بين مدير شئون الخدمة^(١) . والمصالح المختصة .

وجاء في البند ١٤ من قرارات المجلس أن المستوى الثقافي المطلوب من السودانيين للاتحاق بالوظائف المهنية الصغرى والفنية هو التلميم الابتدائى أو الثانوى ويتبع ذلك إذا اقتضت الضرورة فترة دراسية محددة في المدارس الفنية أو الورش الصناعية التابعة للمصالح » .

وعما قرره المجلس بهذا الخصوص أنه « إذا اقتضت الضرورة تعيين موظفين غير سودانيين في هذه الأقسام يجب على مدير شئون الخدمة أن يتأكد من أن يكون مستوى الطالب وافياً في كل حالة ، أما عن الطبقة الكتابية فقد قرر المجلس أن للمستوى الثقافي لموظفيها هو « التلميم الكافى في مدرسة ثانوية معترف بها ، أو في مدرسة ثانوية صغرى أو اجتياز التلميم الأوسط مع مدة خدمة تدريبية ومدة اختبار » .

هذا ، وأمام الأعداد الكبيرة التي تتخرج ، وستخرج ، في الجامعات الثلاث

(١) تنص قرارات المجلس التنفيذي (وهي صادرة عام ١٩٥١) مفسرة ومعدلة لما جاء باللائحة (وهي صادرة عام ١٩٣٨) ، وقرارات المجلس نافذة حتى الآن إلا ما عدل منها بنفسيات في قوتها أو أقوى منها .

بالمصاحمة للثلاثة كل عام — لم يعد من المدل الإبقاء على سلطة^(١) مدير شئون الخدمة في الاستعاضة بالخبرة العملية عن اللؤهلات العملية للتميين في مختلف الأقسام الوظيفية . (بالاتفاق مع رؤساء المصالح على نحو ما جاء بالقرار) — خاصة وأن النص قد قيد هذه الرخصة بسنين قليلة من تاريخ صدوره ، ونحن نعتقد أن هذه السنين قد انتهت وانتهت معها مبررات التمييز بالخبرات بدلا من اللؤهلات .

ويجب عدم إجراء « أى تعيين إلا للمد وظائف خالية في الهيئة » (القاعدة ٣ - ١ - ١ من اللائحة) ، كما يجب « تنظيم جميع وظائف الخدمة العامة على أساس نوع الخدمة في كل وظيفة » (الفقرة ١١ - ١ من توصيات لجنة شروط الخدمة) .

ومن الأصول الواجب اتباعها ألا تكون الوظيفة إلا عند قيام حاجة إليها ، فلا يترك أمر إنشاء الوظائف وتسييرها للأهواء الشخصية ، كما أنه من الأسس العملية

(١) سواء في التعيين أو في الترقية أو في غيرها ، لم تعد الاتهامات التشريعية الممارسة تسمح بالتوسم في السلطة التقديرية للإدارة . إن العكس هو الصحيح ، وأن تقييد سلطة الإدارة بالنصوص هو الغالب والسائد ، وذلك حتى لا تترك حقوق المواطنين ومصائرهم في أيدي الإداريين الذين قد ينحرفون عن استعمال سلطاتهم . هذا فضلا عن أن هؤلاء الإداريين يكونون — عادة — خاضعين في استعمال هذه السلطات للوزراء السياسيين . والواجب هو حماية الإدارة من تدخل السياسة ، وحماية الأفراد من انحراف الإدارة . وهذا وذاك يكونان بإصلاح مزدوج : أولها ، تحديد سلطة الإدارة بالنصوص . وثانيهما ، إيجاد جهة قضائية يحتمك إليها الأفراد والهيئات عند الاقتضاء .

وفي موضوع التعيين — الذي نحن بصدده هنا — نستحسن النص على مواصفات الوظائف المختلفة وشروطها ، حتى لا يغفلها إلا من كان أهلا لها .

انظر وقارن الفقرة ٦ من المادة ٧ - من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وكذلك المادة ١١ منه بخصوص اللؤهلات العملية الأجنبية ، وانظر أيضاً المادة ١١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « ج.ع.م. » ، « وهي بشأن اللؤهلات العملية التي يجب أن يكون المرشح للوظائف العامة حاصلها عليها » ، ومع ذلك فقد نصت للمادة ١٢ من هذا القانون الأخير على أنه « يجوز إعفاء المرشح لوظيفة من الدرجة الثامنة الفنية من شروط الحصول على المؤهل العلمي ، إذا كان قد مارس بنجاح مدة سبع سنوات على الأقل في المصالح الحكومية أعمالاً فنية مماثلة لأعمال الوظيفة المرشح لها » .

انظر الشروط الأخرى التي تضمنتها المادة .

في التنظيم الإداري تحديد الحاجة إلى الوظيفة وتحديد سلطاتها والتزاماتها حتى يكون الجميع على بينة من أمرها^(١) ، ولا شك أنه كلما أمكن الوصول إلى تقسيم وتوصيف دقيقين لكل ضروب النشاط الوظيفي ، كلما كان ذلك أدنى إلى تحديد المسئولية ورفع الكفاية الإنتاجية .

المبحث الثالث

الاختيار للتميين

تتضمن القاعدة ٣ — ١ — ٦ من اللائحة على أنه على طالب الاستخدام كشرط من شروط تعيينه أن يؤدي امتحان مسابقة أو أى امتحان آخر تضعه الحكومة من وقت لآخر . وفي حالة عدم عقد مثل هذا الامتحان ، فعليه تقديم أى شهادات دراسية ، أو أى وثيقة أخرى تطلب منه لإثبات صلاحيته^(٢) .

ومن هذا النص يتبين أن الامتحان (سواء كان امتحان مسابقة ، أو أى امتحان آخر تضعه الحكومة) شرط من شروط التمييز .

غير أنه يمكن التمييز دون امتحان ، وفي مثل هذه الحالة يجب على طالب الاستخدام « تقديم أى شهادات دراسية ، أو أية وثيقة أخرى » ... لإثبات صلاحيته « هذا مع ملاحظة ما نص عليه البند ٣ — ١ — ٢ من اللائحة من أنه

(١) انظر الدكتور الطهاوي : مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثامنة ، ص ٦٤٠ ، والرداد ٥ و ٩١ و ٩٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، والقرار الجمهوري رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ بشأن ترتيب الوظائف وتوصيفها .

وانظر كذلك في نفس المعنى : الدكتور الطهاوي « بعض الأفكار الأساسية في مجال الوظيفة العامة » ، مجلة العلوم الإدارية ، عدد ديسمبر سنة ١٩٥٩ ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) النس خاص بالموظفين « في تعريف اللائحة » أما بخصوص المستخدمين داخل الهيئة فقد جاء في البند ٤ — ٣ — ٥ أنه « يجب على الطالب كشرط لتعيينه أن يقدم لرئيس المصلحة الشهادات الدراسية أو أية وثيقة أخرى لإثبات صلاحيته حسب ما قد يصدره السيد مدير شؤون الخدمة من التعليمات » .

يمكن التمييز في خدمة الحكومة بشروط مغالطة للشروط للصدق عليها .. بموافقة السيد مدير شئون الخدمة .

وعلى ضوء هذه النصوص مجتمعة يمكن القول بأن جهة الإدارة مقيدة بإجراء السابقة بين طالبي التوظيف إذا كان عددهم أكبر من عدد الوظائف الشاغرة . فإذا كان عددهم أقل فللإدارة حرية واسعة . فلها أن تكتفي بالمؤهلات العلمية ، أو بأى وثيقة لإثبات الصلاحية ، أو بأى امتحان تضعه لا بقصد البراءة والسابقة ، ولكن بقصد التأكد من بلوغ المستوى المطلوب للخدمة .

وفضلاً عن ذلك فإن للإدارة الحق في التمييز بشروط أخرى تضعها « غير الشروط للصدق عليها » وذلك بموافقة السيد مدير شئون الخدمة .

وإذا كان مجال الخدمة العامة في السودان حتى الآن ، يتسع لكل الحريجين ، فإنه من المتوقع في المستقبل القريب أو البعيد أن يزداد عدد هؤلاء (وخاصة في الكليات النظرية) عن الحاجة . وفي هذه الحالة لا بد من التقيد بمقياس يحقق الصالح العام ويتيح لسائر المواطنين فرصاً متكافئة^(١) .

ولاختيار عمال الإدارة العامة أكثر من طريقة^(٢) ، وتختلف الدول في تفضيل طريقة على أخرى باختلاف الظروف السائدة فيها .

(١) بدأ السودان فعلاً يواجه مشكلة زيادة الحريجين في الكليات النظرية عن الحاجة ، ولذلك فهو - كقاعدة عامة - يجري مسابقة فيما بينهم عند التمييز . ولكن يحدث أحياناً أن يقرر مجلس الوزراء تعيين كل هؤلاء الحريجين لأسباب اجتماعية .

(٢) أشهر الطرق للاختيار هي :

(أ) طريقة الانتخاب ، وفيها يقوم الناخبون باختيار الموظفين العموميين ، ومثالها الشهور في مصر هو اختيار العمدة ، ولهذا الطريقة ميزة معروفة ، وهي تربية الأفراد تربية ديمقراطية ، ولكن يسيها أن الناخبين قد لا يكون لديهم الوعي الكافي لاختيار الأحسن ، كما أنهم قد يكونون غير برزين من الهوى والفرس :

(ب) طريقة الإعداد للمنى : ومثالها في مصر للماعد التربوية لإعداد المدرسين .

(ج) الاختيار بواسطة الإدارة ذاتها : وذلك بأن تترك لها الحرية التامة في الاختيار ، وقد تكون هذه الطريقة مثالية إذا كانت الإدارة منزهة عن التحيز . ولكن الواقع يثبت :-

وكذلك الحال في الدولة الواحدة حيث تختلف طريقة الاختيار باختلاف الزمن ونظم الحكم والإدارة القائمة (١).

== أن هذه الطريقة هي أكثر الطرق عيوباً ، ففيها مجال للرشوة ولتمييز المحاسيب وذوى القربى ، وقد دلت التجربة في مختلف الدول على أنه إذا لم يوجد ضابط معين تحكمت الأهواء الشخصية والاعتبارات اللامصلحية .

(د) طريقة السابقة : وهي تتكون عادة من مرحلتين : مرحلة الامتحان التحريري ، ومرحلة الامتحان الشخصي . وإلى لا أبقى بهذه المرحلة الأخيرة حيث تلعب الأهواء دوراً خطيراً ، وحيث تكون الكلمة الحاسمة لأصحاب النفوذ . وقلبك فإني أفضل الالتزام بمراجعة الترتيب في التخرج .

ويمكن في هذه الحالة التخلص من غير الصالحين خلال فترة الاختبار .

هذا ، وما تجدر الإشارة إليه أن طريقة التقيد عند التعيين بالترتيب في التخرج عرفها الشرع المصري في بداية هذا القرن (انظر المادة السادسة من ذكرتيو ٢٤ يونيو سنة ١٩٠١ بالتصديق على لأحة المستخدمين الملكيين في مصالح الحكومة) .

(انظر فيما يتعلق بفترة الاختبار المادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ج . ع م) وهي تنص على أنه فيما عدا معينين بقرار من رئيس الجمهورية يوضع معينون تحت الاختبار لمدة سنة ... فإذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون إلى لجنة شئون العاملين ، فإن رأت صلاحيتهم لنقل إلى وظائف أخرى تقتلهم إليها ولا فصلتهم من الخدمة . وهذا محل نقد ، فلا يصح في المجتمع الحديث مشروعية مثل هذا الحل ، لأن العمل حق ، ومن لا يصلح لعمل معين يصلح لآخر ، اللهم إلا إذا كان مريضاً وفي هذه الحالة فإن علاجه واجب على الدولة .

(١) نكتفي هنا بذكر ما كانت عليه الحال في مصر وما صارت إليه :

كانت شئون الموظفين (من تعيين وفصل وترقية وغيرها) متروكة - أول الأمر لإرادة الرؤساء ، وقد نهج عن ذلك كثير من الاضطراب في الأداة الحكومية بما دعا إلى الأمر في ٢٠ أكتوبر سنة ١٨٨١ إلى تشكيل قوميون لتحضير القوانين المتعلقة بشروط قبول موظفي المصالح الملكية واستخدامهم وترقيتهم ورقمهم ... (انظر ديباجة الأمر المالي المؤرخ ١٠ أبريل ١٨٨٣ بالأمرة تسوية حال المستخدمين الملكيين) . ويعوجب هذا الأمر ، والأمر المسكول له الصادر في يونيو من نفس العام كان « الامتحان هو الأساس في اختيار المرشحين ، كما كانت الترقية تحصل بناء على ترشيح لجنة إدارية على أساس التقارير السنوية التي كان يقدمها الرؤساء عن الموظفين » الدكتور محمد زهير جرائه - مبادئ القانون الإداري المصري ، طبعة سنة ١٩٤٤ ص ١٦٨ وما بعدها) . ولكن سلطة الإدارة في التعيين والترقية أخذت بعد ذلك في الاتساع حتى غدت مطلقة أو شبه مطلقة . وبقيت الحال كذلك من الفوضى والاضطراب إلى أن صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي اشترط فيمن يعين في إحدى ==

المبحث الرابع

إجراءات التعيين

تنص القاعدة (١ - ٥ - ١) من اللائحة على أنه « ما لم ينص على خلافه ذلك فإن من سلطة السيد مدير شئون الخدمة بالنيابة عن حكومة السودان إجراء كل ما تنص عليه هذه اللائحة . على أنه لرئيس المصلحة الحق في استعمال سلطة مدير شئون الخدمة هذه فيما يختص بتعيين المستخدمين خارج الهيئة ومراتبهم أو فصلهم من الخدمة » .

وتنص القاعدتان (٣ - ١ - ٢) و (٣ - ١ - ٣) على أنه « إذا لزم تعيين موظف جديد فعلى رئيس المصلحة (أو أى شخص مخول له بمقتضى القوانين الإدارية المعمول بها في ذلك الوقت إجراء ذلك التعيين) - أن يحصل على موافقة مدير شئون الخدمة على الشروط التي تمرض ، وعلى كيفية المرض ، سواء كان بالإعلان أو خلافه ... » .

على أنه لا يجوز تعيين شخص في الخدمة في وظيفة في الدرجات الممتازة ، أو في الدرجة (١) ما لم يصادق الحاكم العام^(١) على الشخص المراد تعيينه .

= الوظائف « أن يكون قد جاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة » (الفقرة - ٨ - من المادة ٦) .

« وافتد برت الزارات بمبدأ المسابقات . رغم القوانين التي صدرت بوضع استثناءات . وثنية من مبدأ الامتحان أهمها القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦١ » .
« وقد وجدت هذه الاعتبارات صدامها في القانون الجديد (رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) فاشترطت الفقرة الثامنة من المادة السابعة منه (وقد سبق ذكرها) - في المرشح للوظيفة العامة أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التي يصدر بها قرار من الوزير المختص ، ومعنى هذا أن المشرع قد ترك الأمر للوزير المختص فيما يتعلق بشغل الوظائف وطريق الامتحان » (الدكتور الطهاوي ، المبادئ ، قس المرجع ص ٦٩٨ وما بعدها) ،

(١) لأن المادة ١٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) والتي تنص على أن يكون « التعيين في الوظائف من الدرجة الأولى فافوق بقرار من رئيس الجمهورية ويكون التعيين في الوظائف الأخرى بقرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته » . =

ومن مجموع هذه النصوص يتبين أن صاحب السلطة في التعيين — أساساً — هو السيد مدير شئون^(١) الخدمة .

فإذا كان التعيين خاصاً بالمستخدمين خارج الهيئة فإن لرئيس المصلحة الحق في استعمال هذه السلطة .

وفي جميع الأحوال فإن مدير شئون الخدمة هو الذى يضع ، أو يوافق على ما يوضع من شروط الخدمة ، وعلى كيفية عرض هذه الشروط .

على أنه فى حالة ما إذا كان التعيين فى الوظائف المخصص لها مراتب ما فوق الدرجة تكون سلطة التعيين الوزير المختص بناء على توصية من لجنة شروط الخدمة . (كما سبق أن أوضحنا) .

وتحتسب خدمة الموظف عند تعيينه ، ويصبح مستحقاً لمرتبه من التاريخ الذى يباشر^(٢) فيه عمله (القاعدة ٣ — ١ — ٩ من اللائحة) .

== هذا ؟ وبلا حظ أن المين بالآن كان هو المعمول به فيما مضى ، أما الآن فإن الوزير المختص هو صاحب السلطة فى تعيين كبار الموظفين ، بناء على توصية من لجنة الخدمة العامة (انظر المادة ١٠٢ من دستور السودان المؤقت لسنة ١٩٦٤) ؟ وبلا حظ — كذلك — أن الدرجات الممتازة والدرجة (١) تقابلها حالياً الوظائف المخصص لها مراتب ما فوق الدرجة .

(١) وقد نصت المادة ١٠٢ من الدستور المؤقت للعدل سنة ١٩٦٤ على أن :
« يقدم مجلس الوزراء أو الوزير المختص المسائل الآتية للجنة الخدمة العامة لوضع توصيات عنها مجلس الوزراء أو الوزير المختص :

- (أ) مقترحات لوائح تتعلق بمراتب أو شروط خدمة موظفي الحكومة .
 - (ب) مقترحات لإنشاء وظائف جديدة تخصص لها مراتب ما فوق الدرجة .
 - (ج) مقترحات لترقية موظفي الحكومة لوظائف تخصص لها مراتب ما فوق الدرجة .
- وقد حال دون قيام اللجنة بواجبها أمران : أولهما ، أن اختصاصاتها استشارية غير ملزمة .
ثانيهما ، أنها غير مدعومة بسلطات قوية من الاختصاصيين والمهنيين ، وقد نتج عن ذلك عدم فاعليتها وعجزها عن القيام بصلاحياتها ، بل عن حماية نفسها (تقرير لجنة تنظيم الخدمة — الفصل الخامس — الفقرة ٥ — ١٥ وما بعدها) .

(٢) السودان واسم الأرجاء ، بعيد الأطراف ، قليل المواسلات ، وقد ظهر أثر ذلك فى لشرائعه المختلفة ، وخاصة ما تعلق منها بشئون الخدمة العامة ، ولذلك فإنه يراعى :

(أ) فى حالة الموظف الذى يكون وقت تعيينه ساكناً فى السودان فى جهة غير الوجهة التى ==

ويقضى الموظف عند بداية تعيينه مدة تحت الاختبار .

وفي هذا المعنى ينص القانون السوداني على أن يعين كل موظف تحت الاختبار^(١) (القاعدة ٣ - ١ - ٨ من اللائحة) .

== يجب أن يتسلم فيها عمله ، تحسب خدمته ويستحق مرتبه من التاريخ الذى يبارح فيه الجهة التى عين فيها (أى التى صدر فيها قرار تعيينه) .

(ب) فى حالة الموظف الذى يكون عند تعيينه ساكناً فى جهة خارج حدود السودان تحسب خدمته ويستحق مرتبه من تاريخ وصوله بموجب الأوامر الصادرة إليه باستلام أعماله إلى بورسودان أو وادى حلفا أو أى محطة أخرى فى الحدود .

(ج) فى حالة الموظف المنقول من خدمة حكومة أخرى تحسب خدمته ويستحق مرتبه من تاريخ شطب اسمه من خدمة تلك الحكومة (البند ٣ - ١ - ٩) .

ويلاحظ من سياق النص أنه يفرق بين تاريخ احتساب الخدمة ، وتاريخ استحقاق الرتب فى حالة ما إذا كان الموظف وقت تعيينه ساكناً فى السودان وفى نفس الجهة التى صدر فيها قرار تعيينه ، ففي هذه الحالة يحتسب بدء الخدمة من تاريخ قرار التعيين ، ويحسب استحقاق الرتب من تاريخ مباشرة العمل .

انظر القاعدة ٤ - ٢ - ٧ فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة ، وقرن الفقرة الثانية من المادة ١٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج ، ع ، م) وهى تنص على أنه :

« تعتبر الأقدمية فى الدرجة من تاريخ التعيين فيها ، فلذا اشتمل قرار التعيين على أكبر من عامل فى درجة واحدة اعتبرت الأقدمية كما يلى :

(أ) إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الدرجة السابقة .

(ب) إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس المؤهل ثم الأقدمية فى التخرج ، فإن تساويا تقدم الأكبر سناً .

وتنص الفقرة الأخيرة من المادة (١٧) على أن يستحق العامل مرتبه من تاريخ تسلمه العمل . والأحكام السابقة متفقة فى التشريعين السودانى واللىبى ، ومع ذلك فقد قضى مجلس الدولة بأن « من حق الموظف عدالة أن يتقاضى الراتب المخصص لوظيفته وأن تعتبر أقدميته فى درجة هذه الوظيفة من وقت تسلم أعمالها دون أن يضار بسبب تراخى الوزارة فى إصدار قرار تعيينه » . (١٠ مايو سنة ١٩٥٣ ، مجموعة المجلس س ٧ من ١١٢١ قضية رقم ١٤٣٠ س ٥ قضائية) .

(١) يستثنى من ذلك :

(أ) الموظف الذى يعين بعقد ينص على خلاف ذلك .

(ب) الموظف المنقول من خدمة للعشائى بحكومة أخرى إلى خدمة بالعشائى بمحورية السودان .

وتتكون مدة الاختبار من :

(أ) مدة يقررها مدير شئون^(١) الخدمة ، وينص عليها في المقتد ، وكذلك كل امتداد لتلك المدة (إن وجد) يضاف إليها بموجب أى قانون أو مرسوم أو قاعدة أو لائحة للحكومة . ويضاف إلى ذلك .

(ب) أية فترة قد تنقضى بين نهاية تلك المدة (أو أى امتداد لها) والتاريخ الذى يثبت فيه للوظف فى التمين (المادة ٢٥ من قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢) .

ويستمر للوظف المعين تحت الاختبار مستمراً فى الخدمة تحت الاختبار إلى أن يثبت فى وظيفته بإعلان كتابى بهذا المعنى من رئيس مصلحته الذى لا يجوز له إصدار هذا الإعلان إلى أن :

(أ) يبلغ الموظف الثامنة عشر من عمره .

(ب) ويكون قد اجتاز أى امتحان أو اختبار مطلوب منه اجتيازها أثناء مدة الاختبار .

== (انظر الفقرتين أ و ب من القاعدة ٣-١-٨ من اللائحة وقانون المادة - ١٥ - من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج.ع.م) التى تنص على أنه فيما عدا المعينين بقرار جمهورى بوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة سنة) .

(١) كانت القاعدة (٣-١-١٠) من اللائحة تنص على جعل مدة الاختبار سنتين ، كما أوصت لجنة شروط الخدمة بأن تكون المدة سنتين على الأقل ، ولكن قانون المعاشات (وهو التصریح بالأحدث) لم يحدد مدة معينة لفترة الاختبار وترك ذلك لمدير شئون الخدمة على النحو المبين بالثن . والمادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج.ع.م) تحدد مدة الاختبار بسنة ، وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (ج.ع.م) (للمادة ١٩ منه) يجعل مدة الاختبار سنة على الأقل وستين على الأكثر . وأما القانون الأردنى رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ فهو ينص فى المادة - ٤٠ - منه على أن مدة التجربة ستان (قانون المادة ١٠ من نظام الموظفين فى لبنان التى تحدد مدة التمرين بسنة .

هذا ، ونظام وضع الموظفين للمعينين لأول مرة تحت الاختبار نظام سليم ، يمكن عن طريقة ثلاثى ما فى طرق الاختيار من عيوب ، فالمعمل فى الميدان هو البوتقة التى تظهر الصالح وغير الصالح من العاملين تحت التمرين .

ومدة التمرين تختلف من تشريع إلى آخر كما رأينا .

الفصل الثاني

حقوق الموظفين

بعد كلمة عامة في تحديد المرتب في القانون المقارن سندرس في مباحث متتالية :
المرتب ، الملاوات ، الترقيات ، الإجازات ، الماش والمكافأة ومال التأمين .

كلمة عامة في تحديد المرتب :

لأهمية هذا الجزء من البحث ، نشير هنا إشارة موجزة إلى الأسس المتبعة في
تحديد المرتب في بعض الشرائع تمهيداً لبحثه في القانون السوداني .

أولاً : في الشريعة الإسلامية :

ترك الكلام في هذا لماوردى في كتابه « الأحكام السلطانية »^(١) . والحديث
عن « تقدير المطاء لرجال الجيوش » ، وفي هذا يقول : « وأما تقدير المطاء فمعتبر
بالكفاية حتى يستغنى بها عن القماس مادة تقطعه عن حماية البيضة . والكفاية مقيدة
من ثلاثة أوجه : — أحدها عدد من يموله من القرارى والماليك ، والثانى عدد
مايرتبطه من الخيل والظفر ، والثالث الموضع الذى يحمله في القلاء والرخص . فتقدر
كفايته في تقفته وكسوته لعامة كله . فيكون هذا القدر في عطائه ، ثم تمرض حاله
في كل عام ، فإن زادت رواتبه الماسة زيد ، وإن نقصت نقص » .

واختلف الفقهاء إذا تقدر رزقه بالكفاية ، هل يجوز أن يزداد عليها ، فمنع
الشافعى من زيادته على كفايته وإن اتسع المال ، لأن أموال بيت المال لا توضع
إلا في الحقوق اللازمة ، وجوز أبو حنيفة زيادته على الكفاية إذا اتسع المال .

ومن هذه العبارات يمكن أن نستخرج الحقائق الآتية :

(١) الكفاية هي الحد المعتبر في تقدير الأجور لعمال الدولة . وذلك حتى
لا ينصرفوا عن واجباتهم بالبحث عما يظنى نفقاتهم إذا كانت أجورهم أقل من الحد

المذكور ، وكذلك حتى لا يصابوا بأمراض البطر والترف إذا جاوزت مرتبتهم المستوى المعقول .

(ب) هذه الكفاية تقدر بحاجة الحامل من جهة ، وبقدرته وإنتاجه من جهة أخرى ، إذ الممول عليه في تقديرها هو عدد من يعولهم ، وكذلك ما عنده من خيل وظهر وقوة محاربة^(١) .

(ج) هذا التقدير خاضع كذلك لحالة الغلاء ، ويختلف باختلاف هذه الحالة ، ولذلك يعاد تقديره كل عام ، فإن زادت المسئوليات والأعباء والغلاء ، زيد العطاء ، والعكس صحيح^(٢) .

(د) ظاهر من قول الشافعي أن المولة الإسلامية — في رأيه — تعطى للكفاية ، وتقف عندها ، ولا تتجاوز ذلك إلى الريادة والترف حتى « وإن اتسع المال ، لأن أموال بيت المال لا توضع إلا في الحقوق اللازمة » .

ثانياً : في الجمهورية العربية المتحدة :

يحدد المشرع — وفقاً للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — لكل وظيفة درجة مالية معينة ، ولكل درجة بداية ونهاية ، ويتقاضى الموظف في بداية تعيينه أول مربوط للدرجة التي عين عليها^(٣) .

(١) يورد النص « عدد ما يرتبط من الخيل والظفر » كنصر من عناصر تقدير العطاء . وقد فهم العبارة على أنها تشير عن « حصة » يجب إشباعها ، ولكننا نرجح أنها تشير عن « قدرة » يجب حسابها (مع العناصر الأخرى) عند تقدير الأجور . وركز هذا الفهم أن الكاتب قد عبر عن « الحاجة » في العبارة السابقة بقوله « أحدها عدد من يعوله من القراوى والماليك » .

(٢) رغم مرور العدد المديد من القرون على هذا القى بيناه في القن عن فلسفة الأجور في المريعة الإسلامية ، فإنه يتفق مع أحدث الآراء في هذا الشأن ؛ انظر على سبيل المثال — تقرير لجنة تنظيم الخدمة — الفصل التاسع ، أسس المرتبات . وقد جاء فيه أن اللجنة ترى الأخذ بين الاعتبار — عند تقدير المرتب — مسئوليات الموظف المالية الظاهر منها كالزوجة والأطفال ، والنحر منها كالأقارب الذين يساعدهم ، ثم مكانة الوظيفة ومكان العمل من حيث مستوى الأسفار ومدى تعرض الموظف للضيافة .

(٣) انظر الجدول الملحق بالقانون المذكور ، ويلاحظ أن أعلى درجاته هي الدرجة الممتازة ٣٣

ثالثاً : في فرنسا :

نقل هنا عن الأستاذ الدكتور الطباوى الذى قال « .. وقد جرت العادة في مصر على أن يحدد أول مربوط الدرجة برقم ثابت (كمشرين جنباً مثلاً لوظائف الدرجة السابعة) ولما كان المفروض أن يعيش الموظف من راتبه في المظهر الذى تتطلبه وظيفته ، فإن تحديد المرتب برقم ثابت أصبح لا يتفق مع الحالة الحاضرة حيث يتدهور النقد باستمرار ، ويرتفع مستوى المعيشة بإطراد . وقد حاولت مصر أن تواجه هذه الحالة بصرف فرق إعانة غلاء ... أما في فرنسا فقد سلك القانون الصادر سنة ١٩٤٦ مسلكاً آخر نظمته المادة ٢٢ منه ، إذ اشترطت ألا يقل المرتب المين لأول مربوط عن ١٢٠ ٪ من القدر الجوى ... وهو المبلغ الذى بدونه لا يمكن مواجهة الحاجات الأساسية للموظف كإنسان . ويحدد مجلس الوزراء هذا القدر الجوى بمرسوم بعد استشارة المجلس الأعلى للموظفين ، ويعرض على البرلمان للتصديق عليه بعد شهر من صدوره ، ويعاد النظر فيه كل سنتين ، ويمكن تعديله قبل ذلك بقانون ^(١) .

تتسم درجة وكيل وزارة ثم الدرجة الأولى وهكذا حتى الدرجة الثانية عشر التى تعتبر أذى الدرجات . وأول مربوط الدرجة المتأخرة هو ١٨٠٠ جنيه سنوياً ونهاية الربوط ٢٠٠٠ جنيه وأول مربوط الدرجة الثانية عشر ٦٠ جنيه سنوياً ونهاية الربوط ٨٤ جنيه وعلاوتها ٦ جنيهات سنوياً .

ويعين خريج الجامعة « حامل الليسانس أو الكالوريوس والشهادات المادلة » في الدرجة السابعة ٢٤٠ جنيه إلى ٤٨٠ جنيه سنوياً ببلاوة ١٨ جنباً سنوياً . ولا تسرى أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على وظائف القوات المسلحة والفرطة ، كما لا تسرى على الوظائف التى تنظمها قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين (المادة الأولى من القانون) .

وانظر في مشكلة الكادر الواحد والكادرات المتعددة ، الدكتور الطباوى ، نفس المرجع ، ص ٦٨٣ .

(١) نفس المرجع ، ص ٧٠٩ .

هذا ، وجاء في المادة ٤ من نظام الخدمة المدنية الأردنى السابق الإشارة إليه : وطى مجلس الوزراء .

(١) « أن يحدد النظر في سلم الرواتب والأجور كما اقتضت الضرورة ذلك » . وسرى فيما بعد مسلك المصراع السودانى في هذا الشأن ، ولكن لا يفتونا أن نقول هنا بسلامة الاتجاه إلى ربط الرواتب والأجور « بأرقام غلاء المعيشة » كما تحددها الإحصاءات الرسمية . (الدكتور الطباوى ، نفس المرجع ، نفس الصفحة) .

المبحث الأول

المرتب

تنص القاعدة (٣ - ٢ - ٧) من اللائحة على أن « يتقاضى الموظف مرتبه بأقساط شهرية متساوية في نهاية كل شهر . ويحسب المرتب المستحق عن جزء من أى شهر على أساس عدد أيام ذلك الشهر » .

وتنص الفقرة الأولى من القاعدة (٤ - ٣ - ٥) ، (بشأن المستخدمين داخل الهيئة) على أن يتقاضى المستخدم مرتبه بأقساط شهرية متساوية في نهاية كل شهر ، على أنه يجوز لرئيس السلطة أن يوافق على أن يكون الصرف في فترات أقصر من ذلك . هذا ، ونظراً لأن الأسس التي تقوم عليها سياسة المرتبات وملحقاتها جالياً في السودان ترجع إلى توصيات لجنة ماز ، لذلك نرى البدء بدراسة هذه التوصيات .

وفيما يلي نص خطاب السكرتير للنالي لحكومة السودان المؤرخ ١٩٥٠/١١/٣ إلى رئيس اللجنة ، وفيه يطلب منها :

(١) فحص شروط الخدمة الخاصة بالموظفين والمستخدمين الداخليين^(١) في الهيئة ونظام إحتالهم إلى الماشي ، وتقديم توصيات بشأنها ، وعلى الأخص فيما يتعلق بالمواضع الآتية :

(أ) ضرورة إدخال نظام أبسط للدرجات .

(ب) الحاجة إلى تعديل المرتبات والمآشات بالنسبة لزيادة تكاليف المعيشة .

(ج) الحاجة إلى تعديل المرتبات لمعالجة حالات التناقض .

(د) التاريخ الذي تنفذ فيه تلك التعديلات .

(١) في نفس الفترة تقريباً عهد إلى لجنة أخرى تعرف باسم « لجنة ويكفيلد » بفحص شروط الخدمة بالنسبة للمستخدمين خارج الهيئة ، وقد قدمت هذه اللجنة توصياتها فيما كلفت به . وسنشير إلى ذلك فيما سيأتي .

ويطلب أيضاً من اللجنة أن تنظر وتقدم النصح في الواضع الآتية :

- (أ) العلاقة بين المرتبات وشروط الخدمة للسودانيين ولغير السودانيين .
- (ب) المبادئ والطرق للترقيات .
- (ج) إدماج جزء من علاوة غلاء المعيشة ضمن المرتبات ، وطريقة التصرف فيها تبقى من تلك الإعانة .
- (د) كيفية الانتقال إلى نظام المراتب الجديد .



وهذا — أيضاً — خطاب مدير شئون الخدمة إلى سكرتير اللجنة بتاريخ ٩ / ٤ / ١٩٥١ طالباً منها « أن تقدم توصيات لضمان المحافظة على مستوى رفيع ومتكافئ بين أعضاء الخدمة العامة من حيث التعليم واللؤهلات والكفاءة ... وأن تشير بالوسائل اللازمة لتنظيم القواعد التي يجب مراعاتها لتحديد مستوى الموظفين المنتخبين ونظم التدريب والترقية والإجراءات التأديبية » ، وبما تقدم يوضح أن الجانب المالى للموظفين كان أهم ما طولبت اللجنة ببعثه ، وتقديم المقترحات بشأنه .

ومن مراجعة التقرير يظهر بوضوح أن اللجنة قامت بدراسة عميقة للمسائل التي عهد إليها بها ، وخاصة لموضوع نفقات المعيشة ، وعززت تقريرها ببيانات إحصائية عامة ودقيقة .

ولما عرض التقرير على المجلس التنفيذي ذهب في كثير من المسائل إلى أبعد مما ذهبت إليه اللجنة من « التحسينات في شروط الخدمة ليكمل السودان ما هو لازم لوجود حكومة صالحة ، أى الاستقرار والكفاءة والرضا في الخدمة العامة » ، (البند — ٦ — من قرارات المجلس) .

ويتكون تقرير اللجنة من تسعة فصول ، وفي الفصل الثالث منه ، وهو بعنوان « هيكل الخدمة العامة » رأت اللجنة تكوين هذه الخدمة من طبقات خمس : (سبقت الإشارة إليها) ، وهى الطبقة الإدارية وللهنية ، والطبقة الفنية ، والطبقة

الكتابية ، وطبقة نظار المصالح ، وطبقة الخدمة اليدوية (١).

كما رأيت أن يكون رجال البوليس والسجون قسماً مستقلاً ، وكذلك فئة-
المرضات لاختلاف شروط الخدمة بالنسبة إليهن عن الشروط العامة الأخرى (٢)،
الفقرة ١١ - ٢ من التقرير .

وعلى ضوء ما تقدم رأيت اللجنة تركيب الهيكل المصالحى فى المصالح الكبرى على
النمط التالى :

للمدير

نائب المدير

مساعد المدير

كبير الموظفين الإداريين أو للمهنيين

موظف إدارى أو مهنى

نظار المصالح

الوظائف الفنية والمهنية الصغرى

وظائف القسم الكتابى

وظائف الخدمة السائرة (الفقرة ١٢ - ١)

وعن هيكل المرتبات رأيت اللجنة (فى الفقرة ١٣ - ١) أنه « يجب أن يكون
لاختلاف المسؤوليات ودرجة المؤهلات أثرها فى اختلاف المرتبات » .
وقد تمت اللجنة هذه الصورة لهذا الهيكل الأخير .

(١) راجع سابقاً ، ص ٦٥ ، ١٨ ، وقد ذكرنا أن المجلس التنفيذى لم يوافق على إنشاء-
طبقة نظار المصالح .

(٢) سنرى بعد أن يمدول المرتبات قسماً خاصاً لرجال البوليس والسجون ، كما سنرى
أقساماً منه لفئات معينة من الماملات .

الوظيفة	المدير
	المدير
	نائب المدير
	مساعد المدير
	كبير الموظفين الإداريين أو المهنين
	موظف إدارى أو مهنى
	مساعد وموظف إدارى أو مهنى
وأوصت اللجنة في الفقرة (١٤ - ١ وما بعدها) بالدرجات الأساسية الآتية :-	

أولاً : الطبقة الادارية والمهنية :

جنيه

$$٣٥٠ \times ٢٥ - ٤٥٠ \times ٣٠ - ٦٠٠ \times ٤٥ - ١١٨٥ \text{ جنيهاً}$$

مع حاجز مؤقت للكفاءة عندما يبلغ المرتب ٦٠٠ جنيه ، وحاجز للترقية عندما يبلغ للرتب ١٠٠٥ جنيه (قارن ما سيأتى فى نفس المبحث عن ثثات مرتبات الموظفين — الملحق ب) . وأول مربوط المرتب فى هذه الدرجة ... يتوقف على المؤهلات العملية على الوجه الآتى :

٤ سنوات بعد الثانوى ٣٥٠ جنيهاً (٢)

(١) ما « فوق الدرجة » يشمل ثمانى مجموعات ، سنذكرها فيما يلى كما سنذكر الدرجات الأساسية وأقسامها .

(٢) ارتفع أول مربوط المرتب فى هذه الدرجة إلى ٤٠٠ جنيه بموجب منشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ بتعديل ثثات مرتبات الموظفين والنهال الذى سدرسه بعد هذا ؛ والأرقام $٣٥٠ \times ٢٥ - ٤٥٠ \times ٣٠ - ٦٠٠ \times ٤٥ - ١١٨٥$ جنيهاً تعنى أن =

٥ سنوات بعد الثانوي ٣٧٥ جنيهاً

٦ » » » ٤٠٠ »

٧ » » » ٤٢٥ »

والجداول المصاحبة الملحقة بقرار اللجنة معدة على أساس تقسيم الدرجة الأساسية لموظفات الإدارية والمهنية هكذا : —

(١) مساعد^(١) الموظف الإداري أو المهني بالجنيه ٣٥٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ (حاجز الكفاءة) .

(ب) الموظف الإداري أو المهني (ب) ٦٤٥ × ٤٥ — ١٠٠٥ جنيه (حاجز الترقية) .

(ج) الموظف الإداري أو المهني ١٠٥٠ × ٤٥ — ١١٨٥ جنيه .

وأوصت اللجنة بما أمته امتداد الدرجة الأساسية :

(د) كبير الموظفين الإداريين أو المهنيين ١٢٥٠ × ٥٠ — ١٤٠٠ جنيه .

* * *

ثانياً : الدرجة الفنية والمهنية الصغرى :

١٠٨ جنيهاً × ١٢ — ١٨٠ × ٢٠ — ٣٠٠ × ٢٥ — ٤٥٠ × ٣٠ — ٨٤٠ × ٤٠ — ٩٦٠ جنيهاً » وبصفة مؤقتة ستكون حواجز الترقى في ١٦٨

الموظف بين ابتداء بمرتبة ٣٥٠ جنيهاً في السنة وبملاوة دورية ٢٥ جنيهاً سنوياً إلى أن يبلغ المرتبة ٤٥٠ فتصبح الملاوة ٣٠ جنيهاً في السنة إلى أن يبلغ المرتبة ٦٠٠ جنيه فتصبح الملاوة ٤٥٠ جنيهاً سنوياً انظر في معنى حاجز الكفاءة ما سيأتى في ثلاث المراتب .
وما يجدر ذكره أن سنوات الدراسة (قبل الحصول على اليسانس مثلاً) تحسب عند التعيين الطالب المنقول إلى السنة الثالثة بكلية الحقوق — مثلاً — تحسب له السنتان اللتان أمضاهما بالكلية فإذا عين وهو ما يزال في هذه المرحلة من التعليم .
(١) هذه الوظيفة بين فيها للتخرج في الكليات أو للمعاهد العليا (وقد ارتفع أول مربوط درجتها إلى ٢٠٠ جنيه كما قلنا) .

٢٥٠ و ٧٢٠ مع حاجز الكفاءة في ٢٨٠ جنيه « ، ولترتب الأساسى الوصى
به يختلف باختلاف المؤهلات على الوجه الآتى :

رابعة وسطى ١٠٨ جنيه .

رابعة ثانوى ١٨٠ جنيه .

والهيكل التصاعدى لطبقة الموظفين فى هذه الفئة على الوضع الآتى :

كبير الموظفين الفنيين

موظف فى

مساعد فى

تلميذ

وقسمت الدرجة الرئيسية كآلاتى :

التلميذ^{جنيه} ١٠٨ × ١٢ — ١٦٨ (حاجز ترقى) .

مساعد فى (ب) ١٨٠ × ٢٠ — ٢٨٠ (حاجز كفاءة) .

مساعد فى (أ) ٣٠٠ × ٢٥ — ٢٥٠ (حاجز ترقى) .

كبير للموظفين الفنيين ٧٥٠ × ٣٠ — ٨٤٠ × ٤٠ — ٩٦٠ جنيهاً .

وعلمت اللجنة على هذه الدرجة بقولها « إن الدرجة تشتمل على أنواع متعددة
ممن الحرف ، التى تتطلب درجات متفاوتة من المهارة ... والواجب أن يعمل أولو
الأمر على قيام نظام مصلحى يتوفر فيه عنصر للرونة حتى تستطيع كل الحرف أن
تتطور وتتطور فى نواحي الخدمة بأكملها » .

ثالثاً : الدرجة الكتابية :

(١٠٨ × ١٢ —) (١٨٠ × ٢٠ — ٤٢٠ / ٤٥٠ × ٢٥ — ٦٠٠ / ٦٥٠ × ٢٥ — ٧٥٠) والمرتب الابتدائي « حسب للؤهلات العلمية » كالآتي :

السنة الرابعة وسطي ١٠٨ جنياً .

السنة الرابعة ثانوى ١٨٠ جنياً .

وأوصت اللجنة بأن يكون لهذه الدرجة حاجز للكفاءة عندما يبلغ المرتب ٤٢٠ جنياً وأن يكون لها حاجز للترقى عندما يبلغ المرتب ٦٠٠ جنيه .

وعلى هذا الأساس رأت اللجنة استعمال الألقاب الآتية (للدلالة على النظام، التصاعدي بين طبقات الكتب) وهي :

— مساعد كاتب ثم كاتب ثم كاتب أول . كما رأت اللجنة (بالنسبة لهذه الطبقة) أن يكون مستقبل موظفيها مرتبطاً بالسلك كله (أى لا تختلف مصائرهم وترقياتهم باختلاف الصالح التي يعملون بها) ، كما رأت أن يكون الإشراف على هذا الملك لمدير شئون الخدمة بمشورة رؤساء الصالح (٢) .

وفي الفقرة (من ١٤ — ٢١) من التقرير تكلمت اللجنة عما أسمته الدرجات المخصوصة فقالت « إن للرتبات الخاصة التي يتقاضاها صف ضباط البوليس (هكذا ..) ،

(١) « يدل الجزء من الدرجة التي وضع بين قوسين (١٠٨ × ١٢ —) على أن لمدير شئون الخدمة حق التصرف (بعد التشاور مع مدير المصلحة المختصة) لبحين الموظفين في هذه الدرجة بمرتب ابتدائي قدره (١٢٠ جنيه) أو — ١٣٢ — أو — ١٥٦ — أو ١٦٨ في الأحوال التي تكون فيها للؤهلات العلمية أعلى من مستوى السنة الرابعة الوسطى ودون مستوى السنة الرابعة ثانوى » .

(٢) تعرضت اللجنة بعد ذلك إلى الكلام عن ما أسمته « وظائف نظار الصالح » التي تعرف في المملكة المتحدة (بالوظائف التنفيذية) والتي تقيم في مسؤولياتها بين واجبات الطبقة الكتابية والطبقة الإدارية ، ولم يوافق المجلس التنفيذي على إنشاء هذه الطبقة ، ولذلك صرفنا النظر عما كتبه اللجنة بشأنها ؛ هذا ، ولم تعرض اللجنة « للخدمة السائرة » لأنها كانت من اختصاص لجنة أخرى كما سبق أن أشرنا ، وسنشير إلى أجور هذه الطبقة في « ثلثات الرتبات » .

وموظفو السجون ... يجب أن تعالج بانفراد لأنها تختلف ... عن وظائف الخدمة العامة ، كما أن المرضين وغيرهم لهم معاملتهم الخاصة » .

وعالجت اللجنة في الفقرة (١٦ - ١) « موضوع مرتبات الرجال والنساء الذين يؤدون نفس الأعمال ، ويضطلعون بنفس المسؤوليات » وانتهت إلى القول بعدم المساواة بينهما ، وعملت ذلك « بأن درجات للرتبات التي يوضع تصميمها بطريقة تكفل مستقبلاً للرجل ، وتقوم بسداد مصروفاته الناجمة عن الزواج وكفالة عائلته قد لا تنطبق على المرأة . أضف إلى ذلك أن النظام الاجتماعي في السودان لم يبلغ المرحلة التي يكون فيها مبدأ إعطاء مرتب واحد للرجل والمرأة مستساغاً لدى العموم » .

* * *

هذا ، وقد ظهرت في الجدول (الملحق ٣ بتقرير اللجنة) « الدرجة الجنوبية »^(١) وهي تبدأ من ٦٠ جنياً وتنتهي بمائة وثمان وستين جنياً (١٦٨ ج) بملاوة سنوية قدرها ستة جنيهات .

* * *

وبالإضافة إلى ما تقدم هناك ما أمته اللجنة « مرتبات ما فوق الدرجة » وهي من ثمانى مجموعات مبنية في الملحق الرابع من التقرير . وسنشير إليها (معدلة) في جدول المرتبات الحالي الذي سنذكر له خلاصة فيما بعد .

ولما عرضت هذه التوصيات على المجلس التنفيذي قبلها في جوهرها ، وعدل بعضها . وهذه هي أهم قراراته في هذا الشأن :

قبل المجلس — كبدأ عام — أن تكون الوظائف الكبرى (من مرتبة مساعد مدير مصلحة فما فوق) ذات مرتبات محددة ، وما دون ذلك من الوظائف يوضع في الدرجات الأساسية المناسبة . ورأى المجلس أنه « عند تحديد الرتب

(١) ظهرت هذه الدرجة كذلك في لائحة الخدمة (انظر سابقاً ص ٦٤ هامش رقم ٢) ، ولكنها لم تظهر في جدول المرتبات الحالي .

الابتدائي في الدرجة الإدارية والمهنية تحتجب كل سنة دراسية بعد السنوات الأربع الأولى من التعليم العالي (أى ما بعد الثانوى) بأكثر من سنة في الدرجة» (١).

« قبل المجلس التنفيذي نظام الدرجة المهنية الصغرى والفنية ، ولكنه مدها بإضافة فئة واحدة قدرها ١٠٠٠ جنيه في العام تمنح بعد خدمة سنة في الفئة ٩٦٠ جنيه التى كانت أقصى مربوط هذه الدرجة حسب توصيات اللجنة » . « ويشترط لبوغ المرتب البالغ قدره (١٨٠ جنيه) في العام في الدرجة المذكورة اجتياز امتحان فنى مناسب » .

« وقد قبل المجلس التنفيذي أيضاً نظام الدرجة الكتابية ، ولكنه قرر وضع حاجز للترقى بعد المربوط البالغ قدره (٧٥٠) في العام ، وأن تمتد الدرجة بعد ذلك كالآتى :

٧٨٠ جنيه - ٨١٠ - ٨٤٠ - ٨٨٠ - ٩٢٠ - ٩٦٠ - ١٠٠٠ جنيه .

ويشترط لبوغ المرتب البالغ قدره (١٨٠ جنيه) في هذه الدرجة اجتياز امتحان الخدمة المدنية .

ولم يوافق المجلس (بالنسبة إلى طبقة الكتبة) على دمجهم في كشف واحد . وبالنسبة للنساء السودانيات قرر المجلس أن « تكون فئات المرتبات للموظفات منهن أقل (٢) من مرتبات الرجال الذين يشغلون وظائف مماثلة ... » وقرر المجلس تنفيذ

(١) جاء في القرارات تحت عنوان « ماحوظة » « يرى المجلس التنفيذي أن للبررات لاحتمال السنين الدراسية في التعليم العالي بعد السنة الرابعة أكثر من سنة لسنة هي أن الموظف يمتدح كثير من الصعاب التى يهتم عليها اجتيازها للحصول على مؤهلات كافية ، وأنه يتبدى في اكتساب رزقه في سن متقدمة ، وأنه في النهاية يصير أكثر دراية » .

ويبدو لنا من هذا النص أن للمرح السوداني ينتظر بالتقدير والتشجيع الى هؤلاء الذين يكافون في سبيل الحصول على مؤهلات أعلى وأرقى .

(٢) انظر مقالا قيا عن : *Women in the Sudan Public Service* بقلم السيدة سلمى محمد سليمان ، ص ٣٧ من القسم الانجليزى من مجلة السودان للادارة والتنمية ، التى يصدرها معهد الإدارة العامة بالخرطوم ، وانظر ملخصاً للمقال بنفس المجلة ص ١٣ من القسم العربى «المجلد الثانى ، يناير سنة ١٩٦٦ » وفى المقال تؤكد الكاتبة أنه قد حاق بالمرأة العاملة السودانية ظلم كثير في مجالات العمل كعدم المساواة فى الأجور مع الرجل ، والتصف

هذه القرارات ، وكذلك توصيات اللجنة الخاصة بالمرتبات اعتباراً من ١/١/١٩٥٠ .
فئات مرتبات الموظفين (كما جاءت في منشور شئون الخدمة رقم (٣) لسنة
١٩٦٦) :

صارت توصيات لجنة شروط الخدمة وقرارات المجلس التنفيذي بشأنها —
هى الأساس القانونى لمرتبات الموظفين (وعلاواتهم وترقياتهم ... الخ) — منذ
التاريخ الذى حدد لتنفيذها .

وكان من أهم توصيات اللجنة إعادة النظر فى علاوة التلاءم بين وقت وآخر تمشياً
مع مستوى الأسعار (وسندرس ذلك فى البحث التالى) ولكننا سنكتفى هنا بإلقاء
نظرة سريعة على فئات المرتبات ، كما جاءت فى المنشور المذكور) — وهى مقسمة
كالتالى :

الملحق (١) وظائف المجموعات :

جنيب	
١٩٠٠	المجموعة الأولى
١٨٠٠	المجموعة الثانية

== فى تشغيل النساء المتزوجات بشروط محضنة ، وإغماط حقها فى فوائد ما بعد الخدمة ...
إلى آخره .
وتستطرد الكاتبة وتقرر أن هذه التفرقة « قد أوهنت عزائم النساء وأقدمتهن عن
المساهمة الفعالة فى رفع مستوى الأسر المعيشية .
وترد الكاتبة قلة النساء العاملات فى السودان وتعمل طالات نهدف المجتمع إلى عدم
المساواة فى المعاملة والأجور ... » .

وبعد أن تورد الكاتبة إحصائيات ببيان النظم الذى أصاب التعليم النسائى بالسودان تمقده
مقارنة إحصائية بين نسب المريجيات فى الكليات الجامعية ، وتقول : إنه فى عام ١٩٥٥ كان
عدد الطالبات فى جامعة الخرطوم الوحيدة خمس طالبات ، وقد ارتفع هذا العدد إلى ٥٠٣
من الطالبات فى جامعة الخرطوم والقاهرة (فرع الخرطوم) عام ١٩٦٥ . ونضيف إلى
ما ذكرته الكاتبة أن هذا العدد فى نمو مستمر وأن جامعة أم درمان الإسلامية قد أنشأت
فى العام الدراسي ١٩٦٧/٦٦ كلية خاصة للبنات (انظر سابقاً ، ص ٥٨ ٢٨) .

ومما تجبر الإهارة إليه فى هذه المناسبة ، أن تشرىات كثيرة (ومنها تعميم الجمهورية
العربية المتحدة) لا تفرق بين المرأة والرجل فى هذه الناحية .

جنيه	
١٧٠٠	المجموعة الثالثة
١٦٥٠	المجموعة الرابعة
١٦٠٠	المجموعة الخامسة
١٥٠٠	المجموعة السادسة
١٥٠٠/١٤٥٠	المجموعة السابعة/السادسة
١٤٥٠	المجموعة السابعة

والمرتبات في هذه المجموعات ثابتة ما عدا (السابعة/السادسة) فهي تتدرج من ١٤٥٠ إلى ١٥٠٠ .

الملحق (ب) بتدرج القطات الادارية والمهنية :

جنيه جنيه
وأدى قطاع في هذا الملحق هو القطاع من ٤٠٠ إلى ٦٥٠ ، والملاوة ٢٥
جنيهاً سنوياً إلى أن يبلغ ٥٠٠ جنيه ثم بملاوة ٣٠ جنيه سنوياً ، إلى أن يبلغ
٦٥٠ جنيه .

ويكون بدء تعيين خريجي الجامعة في هذا القطاع ، ثم يتدرجون إلى القطاعات
الأعلى « بعد استيفاء القيد الزم في المحدد^(١) للفترة التي يتمتعون إليها واجتياز حاجز
الكفاءة »^(٢) على التفصيل الآتي (طبقاً للنشور شئون الخدمة رقم ١١ لسنة ١٩٦٣

(١) « القيد الزمني للأطباء سنة واحدة ، والمهندسين سنتان ، وللزراعيين والبيطريين
ثلاث سنوات ولفئات الباقية أربع سنوات » (منشور شئون الخدمة المؤرخ ١٩٦٦/٣/٩
المذكور بالفتح) .

(٢) « معنى اجتياز حاجز الكفاءة أن يشهد رئيس الوحدة كتابة بأن الموظف قد قضى
فترة العهد الزمني بنجاح ، بحيث لا يكون للموظف غير الناجح الحق في التدرج إلى الراتب ٦٥٠
جنيه تلقائياً » ورئيس الوحدة التي يعمل بها الموظف الحق في تأخير نقله إلى هذا الراتب الأخير
إذا رأى أنه لا يزال محتاجاً إلى مزيد من التدريب أو الاختبار من حيث قدرته على أداء
مواجباته أو على سلوكه .

(نفس المنشور المدون في الهامش السابق) .

المؤرخ ٩ مارس سنة ١٩٦٣ للتضمن قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧١٧ بتاريخ ١٩٦٣/٢/٣ ، وطبقاً كذلك للنشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ للمؤرخ ١٩٦٦/١/٧ السابق ذكره) :

(١) تكون للرتب الابتدائية لكل فئة من خريجي الكليات العلمية التطبيقية كما يلي :

١ - وظائف الأطباء تبتدىء بـ ٥٦^(١) جنياً في العام في القطاع ٦٥٠/٤٠٠ ح/ك^(٢) ١٣٥٠/٦٩٥ .

٢ - وظائف للمهندسين تبتدىء بـ ٥٣٠ جنياً في العام في القطاع ٦٥٠/٤٠٠ ح/ك ١٠٥٥/٦٩٥ .

٣ - وظائف الزراعيين والبيطريين تبتدىء بـ ٤٥٠ جنياً في العام في القطاع ٦٥٠/٤٠٠ ح/ك ١٠٥٥/٦٩٥ . وعلاوة إلى ٤٧٥ بعد ستة شهور .

٤ - وظائف الجيولوجيين تبتدىء بـ ٤٠٠ جنياً في العام في القطاع ٦٥٠/٤٠٠ ح/ك ١٢٣٥/٦٩٥ .

(ب) أما «الوظائف التي لا تقوم واجباتها على أسس علمية تطبيقية ، ولا يتطلب أداؤها إلا للؤهلات من الكليات النظرية (الآداب والاقتصاد والحقوق والعلوم - للنتج العام) أو ما يعادلها من خبرة عملية في طبيعة العمل ، فيطبق عليها القطاع ٦٥٠/٤٠٠ ح/ك ١٠٥٥/٦٩٥ .

(ج) مع ملاحظة أنه « تمنح علاوة إضافية في المرتب لكل من حصل على شهادة جامعية بدرجة الشرف أو الدكتوراه سواء كان ذلك عند التخرج أو في الخدمة ، على أن تمنح العلاوة التي تليها بعد ستة أشهر من العلاوة المذكورة » . الخ .

(١) هذا المبلغ ٥١٠ جنية فقط وفقاً للنشور المؤرخ ١٩٦٣/٣/٩ ، وقد أضفنا ٥٠ جنية إلى هذا الرقم طبقاً للنشور المؤرخ ١٩٦٦/١/٧ بجدول فئات مرتبات الموظفين خوالمال ، كما عدنا لكل الأرقام الواردة في المنعوز الأول إلى الأرقام الواردة في المنعوز الأخير .

(٢) المؤرخ ح/ك يعني حاجز كفاية ينتقل بعده الموظف إلى القطاع التالي .

(و) كما أنه لرئيس المصلحة أن ينظر بالطريقة العادية في ترقية المتأخرين من غير الحربيين (في الجامعة) الذين في مستوى لا يقل عن مستوى القطاع ٨١٠/٦٦٠ .
(هذا القطاع يبدأ الآن من ٧١٠) من سلك الوظائف الفنية والمهنية إلى الوظائف الشاغرة في القطاعات المعنية عدا وظائف الأطباء والبيطريين ، وذلك بعد استيفاء قيد زمني « أقله سنتان من تاريخ دخولهم في القطاع للذكور » .

(ز) أما القطاع ١٠٥٥/٦٩٥ للفتوح لترقي الحربيين من السكيات النظرية ومن يمداهم (مما هو مبين في -ب-) فإنه يبقى مفتوحاً كذلك لترقية غير الحربيين .
عن طريق المنافسة المادية في كل وزارة أو مصلحة وبدون قيد زمني .

(ح) والنظام للذكور يطبق كذلك على خريجي المعهد الفني والمعاهد الأخرى الذين يحصلون على شهادة يعترف - أكاديمياً - أنها موازية للشهادات الجامعية .
(انظر في كل ما تقدم للشورين السابقين) .

هذا عن المرتبات الأساسية ، وهي خلاف ما يتقاضاه هؤلاء الموظفون من علاوة .
غلاء معيشة وبدلات^(١) .

الملحق (ج) بتدرج القطاعات شبه المهنية الفنية :

يعين في هذه القطاعات خريجو المعاهد الفنية للتوسطة عادة . وعدد هذه .

جنية

القطاعات (كما ظهرت في الملحق (ج) ثمانية وعشرون) . وأدنى مرتب فيها ١٢٨

جنية

سنوياً ، وأعلى مرتب ١٠٥٠ .

(١) تستحق علاوة غلاء المعيشة لكل الموظفين والمهال ، وهي مبينة في الملاحق من .
ك - إلى - س من منشور تعديل فئات المرتبات لسنة ١٩٦٦ ، وتختلف العلاوة المذكورة باختلاف الرتب ، بغرض السكيات النظرية - مثلاً - (التي يتقاضى عند أول تعيين ٣٣٣ م ٣٣٣ ج شهرياً كرتب أساسي) يتقاضى علاوة غلاء معيشة قدرها ١٠٦٥ م ١٠٦٥ ج .
عن كل شهر . والطبيب الذي يتقاضى في بداية تعيينه ٦٦٦ م ٤٦٦ ج شهرياً ، يتقاضى كذلك - علاوة غلاء معيشة ١١٦٠ م ١١٦٠ ج . وهكذا ، على النحو المبين في الملاحق المذكورة .

مليم جنيه

وعلاوة غلاء المعيشة الشهرية (من يتقاضى ١٣٨ جنيه سنوياً أى ١١,٥٠٠

مليم جنيه

شهرياً) ٤,٩٨٠ .

الملحق (د) بتدرج القطاعات الكتابية :

جنيه

جنيه

عدد قطاعاته تسعة ، وأدنى مرتب ١٣٨ سنوياً^(١) وأعلى مرتب ٦٥٠ .

الملحق (هـ) بتدرج فئات ضباط البوليس والسجون :

ويتضمن هذا الملحق ثلاث فئات هى : ضباط البوليس وضباط السجون والطلبة
ومرتب الطالب ٢٢٠ جنيه سنوياً . وأدنى مرتب لضباط البوليس ٣٦٨ جنيه سنوياً
وأعلى مرتب لهم ١٣٣٣ جنيه . أما ضباط السجون فأدنى مرتب لهم ٣١٠ جنيه
جنيه

سنوياً وأعلى^(٢) مرتب ١٤٠٠ .

الملحق (و) بتدرج القطاعات النسائية :

عدد القطاعات فيه سبعة عشر قطاعات .

وأدنى قطاع هو ١٥٠ - إلى - ٢٢٠ جنبها سنوياً . وأعلى قطاع ٨٨٠ إلى
١٠٦٨^(٣) جنبها سنوياً ، وهذا خلاف علاوة غلاء المعيشة التى تتناسب مع المرتب على
النحو المبين بالجدول .

(١) و (٢) تبين الملاحق من أ - إلى - - . ي المرتبات الأساسية لمختلف القطاعات
والفئات ، وتبين الملاحق من ك - إلى س علاوة غلاء المعيشة الشهرية المستحقة للجميع
فراجعها فيها .

(٣) سبق أن أشرنا إلى أن للشرع السودانى يقرر للموظفات من النساء مرتبات أقل
من مرتبات الرجال الذين يشغلون وظائف مماثلة (انظر سابقاً ص ٦٣ هامش رقم ١) .
والقاعدة أن المرأة تتقاضى أربعة أخماس مرتب الرجل الذى تتساوى معه فى الوظيفة والمؤهل ، =

الملحق (ز) بتدرج قطاعات الكاتبات على الآلة الكاتبة والكتابات خارج الهيئة :

عدد القطاعات في هذا الملحق أربعة .

وأدنى قطاع ١١٠ إلى ١٦٣ وأعلى قطاع من ٢٢٠ إلى ٣٤٠ جنباً سنوياً .

وهذا بخلاف علاوة غلاء للميشة على النحو المبين بالجدول .

الملحق (ج) بتدرج قطاعات عاملات تسجيل النقد والمكينات الحاسبة والتليفونات ومساعدات الأرصاد الجوية :

عدد القطاعات تسعة ، والأجور مبنية بالملحق بالشهر ، وليس بالسنة . وأدنى

مليم جنيه

أجر شهري ، وهو خاص بالمعاملات تحت الترين هو ١٢,١٠٠ ، ويليه القطاع من

مليم جنيه مليم جنيه مليم جنيه

١٣,٦٠٠ إلى ١٦,٦٠٠ . وأعلى قطاع ٢٧,١٠٠ إلى ٣٩,١٠٠ .

مليم جنيه مليم جنيه

وعلاوة غلاء للميشة (لمن تتقاضى ١٢,١٠٠) هي ٥,١٧٠ ، أما من تتقاضى

مليم جنيه مليم جنيه

٣٩,١٠٠ فتأخذ علاوة غلاء معيشة قدرها ١١,٧٠٠ .

الملحق (ط) بشتات الذكور بمجموعات ويكفيلد (الخدمة السائرة) :

مليم جنيه مليم جنيه

عدد المجموعات ١٨ ، وأدنى أجر شهري ٧,٣٠٠ وأعلى أجر ٤٥ .

وهذا بخلاف اعانة غلاء للميشة المبنية بالملحق (ن) .

ساعداً الطبيات فإنهم يتقاضين نفس مرتبات زملائهن من الرجال . ومن المعروف أن قانون المعاشات اقضى سنده بعد يطلق على الرجال دون النساء (انظر في شروط الخدمة بالنسبة للنساء كتيب (Classified Personnel)) من منشورات معهد الإدارة العامة بالخرطوم سنة ١٩٦٦ من ٢٦ وما بعدهما .

الملحق (ى) بنات الأنسات بمجموعات ويكتفيلد (الخدمة السائرة) :

عدد المجموعات ١٣ وأدى أجر شهرى ٥,٤٠٠ ، وأعلى أجر ٣٧,١٠٠ .
ويضاف إلى هذا الأجر علاوة غلاء الميشة للبينة باللاحق .

وبعد هذا المرض لتدرج المرتبات فى السودان نستطيع أن نقرر أن أدنى المرتبات ليس منخفضاً جداً ، وأن أعلاها ليس مرتفعاً جداً ، وأن المرتبات (بين أدنى المرتبات وأعلاها) لا بأس بها^(١) .

وفضلاً عما تقدم فإن المشرع السودانى يقرر علاوة غلاء معيشة الموظفين والعمال ، ويربط مقدارها بالأرقام القياسية للأسعار مما سندرسة فى البحث التالى . هذا ، وبما تجدر الإشارة إليه أن للرتبات التى درسناها بقطاعاتها المختلفة تطبيق على عامة الموظفين فيما عدا فئات محدودة جداً (مثل رجال القضاء والجيش) . ولكنها تطبق على اللائب العام والماملين معه^(٢) .

البحث الثانى

الملاوات

تقرر التشريعات السودانية للموظفين والعمال أنواعاً من الملاوات والبدايات سنذكر بعضها بعد . وأهم الملاوات هى :

أولاً : العلاوة الدورية :

وقد كتبت لجنة شروط الخدمة عما كانت عليه الملاوات وقت قيامها بمهمتها

(١) أنظر بعكس ذلك تقرير لجنة تنظيم الخدمة ، الفصل الخامس - ف ٥ - ٢٧ ، وفيه ترى اللجنة تحسين الشروط المادية للخدمة . وبما يبنى ذكره أن الحكومة قد أخففت بوجبة نظر اللجنة فزمت المرتبات أخيراً (فى العام المالى ٦٨/٦٩) إلى درجة محسوسة . وقد قدر ما تتسببه الخزانة العامة بسبب هذه الزيادة بحوالى ١٢ مليوناً من الجنيئات ، وقد أثار هذا الرقم اعتراضاً وتقدراً فى بعض الدوائر والصحف .

(٢) يقوم ديوان اللائب العام بالسودان بأعمال مختلفة منها تحريك الدعوى الجنائية وتنفيذ سلطة الاتهام ، والدفاع عن وجهة نظر الحكومة أمام المحاكم المدنية سواء كانت الحكومة مدعية أم مدعى عليها . كما يقوم بصياغة القوانين وتخضير مشروعاتها . وللى جانب ذلك كله فإن الديوان هو جهة الفتوى والنصح القانونى لأجهزة الدولة المختلفة (السيد / هنرى رياض ، نفس المرجع ، ص ١٩ وما بعدها) .

قالت : إنه قد روعي في نظام الدرجات (الذى كان قائماً وقتئذ) « منح علاوات سنوية لدى معلوم في للرتب الصغيرة ، ولكن أغلب العلاوات كل سنتين ^(١) ، بينا — في بعض الأحيان — تكون العلاوات كل ثلاث سنوات أو أربع . وذلك عندما يقترب المرتب من نهاية مربوط الدرجة » ثم أضافت اللجنة (الفقرة ١٩-١) : « أن الدرجات المقترحة قد بنيت على أساس علاوات سنوية للرتب » .

وعن العلاوة الدورية وأهميتها والدور الذى تؤديه بالنسبة للموظف قالت اللجنة (الفقرة ١٩ — ٢) « إن منح علاوة للرتب يدل على أن الموظف قد زادت قيمته بقدر مبلغ العلاوة أثناء المدة التى تمنح العلاوة عنها . وعلى هذا يمكن استعمال العلاوة كأداة فعالة للمحافظة على كفاءة الموظف ، وتستخدم كذلك كأداة تأديبية ^(٢) » فهناك إذن فائدة عظمى من إنشاء نظام لمنح العلاوات الدورية في فترات لا تزيد عن سنة . ومن جهة أخرى فإن للموظف الكفاء عندما يمنح علاوة سنوياً يشعر بالتقدم في حدود درجته ، ويجد تحسناً كبيراً في ماله الخاصة في الأوقات التى تكون أسعار الحاجيات فيها مركزة .

وبالإطلاع على جداول الرتب وتدرجها بالنسبة لختلف القطاعات يتضح أن العلاوات الدورية — كقاعدة عامة ^(٣) علاوات سنوية .

(١) كانت العلاوات الدورية بمصر (طبقاً للقانون رقم ١٩٥١/٢١٠) تستحق كل سنتين ، ولكنها سارت (بموجب القانون الحالى ٤٦ لسنة ١٩٦٤) سنوية ، أنظر المادة ٣٥ من هذا القانون الأخير ونصها :

« مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٧٢ ، ٣٧ يمنح العامل علاوة دورية كل سنة طبقاً للنظام المقرر بالجدول المرافق لهذا القانون ، وبحيث لا يجاوز المرتب نهاية مربوط الدرجة . ويصدر بمنح العلاوة قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته .

(٢) استود إلى مقترحات اللجنة بخصوص استخدام العلاوة الدورية كأداة جزائية أعند الكلام على « التأديب » .

(٣) انظر منشور شئون الخدمة بتعديل ثلث المرتبات لسنة ١٩٦٦ السابق ذكره ، ولاحظ انقطاع الملاوة لمدة سنة واحدة قرب نهاية الربوط في بعض القطاعات . ثم استئناف صرفها بثقة أعلى عادة . ففي القطاع (الإدارى المهني) ١٣٣٥/١١٠٠ يترج المرتب سنوياً هكذا :

١١٠٠ — ١١٤٥ — ١١٩٠ — ١٢٣٥ ثم ينقطع في السنة الخامسة ليستأنف في السنة السادسة بمرتب ١٢٨٥ ثم ينقطع في السنة السابعة لينتهى في السنة الثامنة بمرتب ١٣٣٥ .

الملي جنيه
وأقل علاوة سنوية ٤٨٠٠ م. ب. ب. ب. (١) شهرياً وأعلى علاوة سنوية (٢)
الملي جنيه
سبعون جنيهاً بواقع ٨٣٣ م. ب. ب. شهرياً .

هذا ، وقد جاء في القاعدة ٣ - ٢ - ١١ من اللائحة أنه « عندما يحرم
رئيس المصلحة الموظف من علاوة كان يستحقها بحسب الدرجة يجب عليه أن يخاطره
بذلك ، وبالأسياب التي أدت لحرماته منها ، وأن يقيد ذلك في سجل خدمته ، على
أن عدم إخطار الموظف بذلك لا يعطيه الحق في الملاوة » (٣) .

(١) انظر الملحق (ط) من المنشور ، وهو خاص بنشآت الذكور بمجموعات ويكفيلند
(الخدمة السائرة) ، (المجموعة الأولى) ، وكذلك الملحق (ي) وهو خاص بنشآت النساء
بنفس المجموعات .

(٢) أنظر الملحق (ب) ، القطاع ١١٠٠/١٤٠٠ ويتسلسل هكذا :
١١٠٠ - ١١٤٥ - ١١٩٠ - ١٢٣٥ - ١٢٨٠ - ١٣٣٠ - ١٤٠٠ .

(٣) ويمثل هذا جاء نص القاعدة ٤ - ٣ - ٨ عن المستخدمين داخل الهيئة . وفيما يتعلق
بالحرمان من الملاوة نورد هنا نص المادة - ٣٣ - من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ج.ع.م .
وقد جاء فيها « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي واحد بدرجة ضعيف أو تقريران
متتاليان بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية ومن الترقية في العام المقدم فيه التقرير » .

ولكن المادة - ٣٢ - من نفس القانون قررت ضمانه للعامل في هذه الحالة إذ نصت هي
أن « يعلن العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في
مستوى أدائه لأمه ، ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر
من إعلانه به . ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ، ويجب
أن يتم ذلك قبل أول مايو » .

ومن النص يتبين أنه لا يمكن الحرمان من الملاوة (كما لا يمكن الحرمان من الترقية)
في الحالتين المذكورتين في المادة إلا بعد إعلان العامل بأوجه الضعف في مستوى أدائه لأمه ،
ولاً بعد البت في تظلمه (أو انقضاء الصبر دون أن يتظلم) .

ومن المقارنة يظهر النشاز في النص السوداني الذي يقرر أن عدم إخطار الموظف بالحرمان
من الملاوة لا يعطيه الحق فيها .

وهذا المنشاز يجب أن يزول بتعديل التفسير عمدياً يحقق حماية الموظف من رؤسائه ،
هذه الحماية الضرورية لصالح الموظف والوظيفة على السواء .

ثانياً : علاوة غلاء المعيشة :

أعطت لجنة شروط الخدمة موضوع غلاء المعيشة وثقتانها عناية كبرى . وقد تضمن الفصل الثانى فى التقرير أبحاث اللجنة وتوصياتها بهذا الشأن .

وبعد دراسات مسهبة ، وإحصائيات أعدها الإحصائيون ، انتهت اللجنة إلى نتائج وقواعد منها : — أنه « يجب على ذوى الدخل الأكبر أن يساهموا بنصيب أكبر من التضحيات حينما يصبح لازماً على المجموعة كلها أن تتحمل العبء الناجم عن زيادة أسعار الحاجيات المستهلكة » . « وعلى أساس هذه القاعدة نجد أن مقدار العلاوة التى تمنح لمرتب ٥٠٠ جنيه فأكثر فى السنة ثابتة ، ولا تزيد بزيادة المرتب وذلك عملاً بالنظرية الأساسية بأن التضحيات تزداد بازدياد المرتب حينما ترتفع قيمة الحاجيات والخدمات » (١) .

ولما عرض تقرير اللجنة وتوصياتها على المجلس التنفيذى ذهب إلى أبعد مما ذهبت إليه وكان أكثر سخاء .

وكان مما قرره بهذا الخصوص :

« نتيجة للتضخم المالى فى السودان والخارج ، زادت الأرقام القياسية الجديدة لتكاليف المعيشة بالنسبة إلى السودانيين من الموظفين ذوى المرتبات الصغيرة والكبيرة من ١٠٠ فى آخر يناير سنة ١٩٥١ إلى ١١٩,٥ لندوى المرتبات الصغيرة و ١١٧,٥ لندوى المرتبات الكبيرة فى آخر أكتوبر .

ولذلك ستصرف علاوة غلاء جديدة بمقتضى القواعد التى سيأتى بيانها بعد بتاريخ رجبى » .

(أ) قبل مبدأ إدماج علاوة الغلاء للممول بها منذ ١/١/١٩٥٠ فى المرتبات .
(ب) تجهز ثلاث إحصائيات قياسية منفصلة لتكاليف المعيشة لتطبيقها على طبقات الموظفين للذكورة أدناه تلتشر شهرياً :

(١) أشارت اللجنة فى الفقرة (٩-٧) من التقرير إلى أنها أحاطت بالمرور . ك . وبكيفية مدير مصلحة المساحة ورئيس لجنة شروط خدمة المستخدمين خارج الهيئة — أحاطته علماً برأيها ، لأن المسائل التى تبجتها اللجنتان هى نفس المسائل من أوجه متعددة .

١ — للموظفين السودانيين ذوى المرتبات الصغيرة .

٢ — للموظفين السودانيين ذوى المرتبات الكبيرة .

٣ — للموظفين غير السودانيين .

(ج) ويصدر الرقم ١٠٠ أساساً من ١٩٥١/١/٣١ .

يجرى صرف علاوة غلاء المعيشة بمقتضى القواعد المذكورة أدناه اعتباراً من
١٩٥١/١/٣١ .

١ — الأرقام القياسية لتكاليف غلاء المعيشة للشار إليها في هذه القواعد هي
الأرقام التى تسرى على الموظفين السودانيين ذوى للرتبات الصغيرة والكبيرة على
السواء .

٢ — يعاد النظر في علاوة الغلاء في أول يوم من كل شهر من الشهور فبراير
ومايو وأغسطس ونوفمبر من كل سنة .

٣ — يعتبر صرف علاوة الغلاء مستحقاً لأول مرة عندما يصل متوسط الرقم
القياسى للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة إلى ١٠٥ أو يزيد للثلاثة شهور السابقة .

٤ — يوقف صرف الغلاء عندما يصل متوسط الرقم القياسى لذوى المرتبات
الصغيرة للثلاثة شهور السابقة إلى الرقم ١٠٠ أو أقل ، ولا يعاد الصرف مرة أخرى
إلا إذا وصل المتوسط للثلاثة شهور السابقة إلى الرقم ١٠٥ أو أكثر .

٥ — بحسب التعديل في فئات علاوة الغلاء عندما يزيد متوسط الرقم القياسى
على الرقم ١٠٥ لتدوى للرتبات الصغيرة للثلاثة شهور السابقة بالطريقة الموضحة أدناه :

١ — لا يعمل تعديل بسبب تقلبات المتوسط لأى من الأرقام القياسية داخل
حدود يتكون أعلاها وأدناها من مضاعف الرقم خمسة .

٢ — عندما يتعدى متوسط الرقم القياسى لأى من الأرقام القياسية هذه الحدود
في اتجاه تصاعدى تعمل علاوة الغلاء على أساس أقرب مضاعف للرقم خمسة دون
ذلك المتوسط .

٣ — عندما يهبط متوسط أى من الأرقام القياسية دون أى من تلك الحدود تعدل علاوة الغلاء على أساس أقرب مضاعف للرقم خمسة فوق المتوسط^(١).

(د) يرى المجلس أن القواعد الموصى بها لتعديد فئات علاوة الغلاء الجديدة فى تقرير اللجنة ليست سخية كما يجب فى الظروف الحاضرة ... الخ .

لهذا أقر المجلس القواعد الآتية إذ أنها أكثر سخاء :

١٠٠ ٪ X ق ١ إلى ١٣٠ جنيه الأولى من المرتب .

٨٠ ٪ X ق ٢ إلى ١٧٠ جنيه التالية من المرتب .

٦٠ ٪ X ق ٣ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

٤٠ ٪ X ق ٤ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

٢٠ ٪ X ق ٥ إلى ٢٠٠ جنيه التالية من المرتب .

على ألا تدفع علاوة غلاء عن أى جزء من المرتب بعد المبالغ المذكورة . وتصرف العلاوة بمقتضى هذه القواعد عندما تكون الحروف الرمزية ق ١ مثلة للنسبة المثوية للزيادة فى تكاليف المعيشة بالنسبة للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة ، والحروف الرمزية ق ٢ مثلة للنسبة المثوية للزيادة فى تكاليف المعيشة بالنسبة للموظفين ذوى المرتبات الكبيرة .

وتحسب علاوة الغلاء بمقتضى القواعد المبينة بالفقرة (ج) الخاصة بالأرقام القياسية . ويضخ تطبيق هذه القواعد من الجدول أدناه الذى يبين مقدار علاوة الغلاء السنوية التى تصرف للموظفين السودانيين الذين يتقاضون مرتبات حسب الفئات المذكورة فى العمود الأول عن كل زيادة ١٠ ٪ من الرقم القياسى لتكاليف المعيشة . وتحدد علاوات الموظفين الذين تكون مرتباتهم متداخلة بين الفئات المبينة فى العمود الأول على أسس نسبية .

(١) ملحوظة : « يرى المجلس التنفيذى أن ميزانيات المائلات للموظفين ذوى المرتبات الصغيرة أقل قابلية للضغط من الميزانيات المائلية لذوى المرتبات الكبيرة ، ولذلك رؤى من العدل أن يصير ربح علاوة الغلاء مستحقاً عندما يستقر الرقم القياسى عند الرقم ١٠٥ بدلا من الرقم ١١٠ الموصى به فى تقرير لجنة شروط الخدمة » .

جنيه	مليم جنيه
١٣٠	١٣,
٣٠٠	٢٦,٦٠٠
٥٠٠	٣٨,٦٠٠
٧٠٠	٤٦,٦٠٠
٩٠٠	٥٠,٦٠٠ (١)

(١) وتوضيح ذلك كما يلي :

مليم جنيه

$$١٣,٠٠٠ = ١٣٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} \times \frac{١٠٠}{١٠٠} \text{ — ا —}$$

$$\text{ب — } ١٣,٦٠٠ = ١٧٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} \times \frac{٨٠}{١٠٠} \text{ ثم تضاف إليها } ١٣٠ \text{ الأولى فتصبح } ٢٦,٦٠٠ \text{ جنيه .}$$

$$\text{ج — } ٢٦,٦٠٠ = ٢٠٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} \times \frac{٦٠}{١٠٠} \text{ ثم تضاف إليها } ٢٦,٦٠٠ \text{ الأولى فتصبح } ٣٨,٦٠٠ \text{ جنيه}$$

$$\text{د — } ٣٨,٦٠٠ = ٢٠٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} \times \frac{٤٠}{١٠٠} \text{ ثم تضاف إليها } ٣٨,٦٠٠ \text{ الأولى فتصبح } ٤٦,٦٠٠ \text{ جنيه}$$

$$\text{ه — } ٤٦,٦٠٠ = ٢٠٠ \times \frac{١٠}{١٠٠} \times \frac{٢٠}{١٠٠} \text{ ثم تضاف إليها } ٤٦,٦٠٠ \text{ الأولى فتصبح } ٥٠,٦٠٠ \text{ جنيه .}$$

هذا عن القواعد التي قررها المجلس التنفيذي ، وأقر فيها أو عدل من توصيات لجنة ملز . ولا شك أن الربط بين المرتب أو الأجر من جهة ، وبين غلاء المعيشة ونفقاتها من جهة أخرى ، أمر عملي العدالة والبسطة . والأمثلة على ذلك كثيرة في العرائح المختلفة (انظر سابقاً س ٨٥ وما بعدها) . ومنها — كما رأينا — المصروع السوداني .

وغنى عن البيان أن علاوة غلاء المعيشة يصاد النظر فيها بين وقت وآخر على ضوء القواعد المذكورة ومستوى الأسعار . وآخر أرقام عنها بين أيدينا هي الارقام للبيئة بالمداول الملحقة بمنشور شئون الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ (انظر سابقاً س ٩٧ وما بعدها) ، ولا يفوتنا في هذا المكان من البحث أن نشير إلى ما جاء في تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية تحت عنوان « عدم ملائمة شروط الخدمة وتطبيقها » (س ٥ - ٢٧ من الفصل =

ثالثاً : العلاوات البدلية :

خصّصت لجنة ماز الفصل الخامس من التقرّر^١ لا أمته « العلاوات البدلية » وسنذكر فيما يلي أهم هذه العلاوات في إيجاز :

(أ) بدل النيابة :

الغرض من هذا البدل هو — كما تقول اللجنة — « مكافأة الموظفين الذين يطلب منهم القيام بالواجبات التي تقتضيها وظيفة في درجة أعلى من وظائفهم في غير مدة الإجازة الاعتيادية » بيدل يساوى الفرق بين مرتباتهم والمرتبات التي تعطى للموظفين أصحاب الوظائف والدرجات الأعلى .

(ب) بدل السفرية :

والقصود منه هو « تعويض الموظفين عن المصروفات الإضافية التي يتكبّدونها بسبب سفرهم بالأمورية خارج المحطة التي وضعوا بها . . » .

(ج) بدل التيط : بالنسبة لبعض الموظفين كأعضاء فرق للساحة وذى الوظائف الصغرى بقسم الغابات من وزارة الزراعة الذين تتطلب واجباتهم العمل في التيط بعيداً عن المحطة الإدارية ، وقد أوصت اللجنة باعطاء هؤلاء بدل غيط فضلاً عن بدل السفرية .

(د) بدل معيشة : وللقصود به المعيشة في الفنادق ، وقد أوصت اللجنة بالنظر فيه تبعاً لارتفاع أسعار المعيشة في الفنادق أو انخفاضه .

(هـ) امتيازات النقل : والسفر بالسكة الحديد وعربات النوم .

(و) بدل عزلة : وقد أوصت اللجنة بأن يكون أقصاه عشرة جنيهات

(الخامس) ، قالت اللجنة « هناك من أسباب الضعف المعيدة ما يتصل بشروط الخدمة السارية للفقول ... من هذه ما يتصل بالمرتبات والعلاوات ... وعدم رضا الموظف عن وضعه المادى والأدنى على العموم ... والسلطات الحكومية نفسها توافقنا على أن المرتبات المالية غير مبنية على أساس مستوى المعيشة بدليل أن علاوة غلاء المعيشة التي وضعت بطريقة ترتفع مع ارتفاع المعيشة قد تم تحميمها منذ زمن بعيد ... وقد اسكس أثر ذلك على الخدمة المدنية بالسوء » .

للموظفين الذين يعملون في محطات غير صحية أو متبركة منهكة للحالة الجسدية أو العقلية.

(ز) بدل نقل : والغرض منه تمويل « الموظفين الذين يتسكبون نفقات كثيرة في ربط المفش وحزمه ، وفي التصرف في الأثاثات التي لا تلائم محطتهم الجديدة ، وفي استبدال أو إصلاح ما تلف من المفش في الطريق ، وفي التخلص من خدمهم المحليين ، واستخدام غيرهم في المحطة الجديدة » . . لذلك أوصت اللجنة « أن يدفع بدل نقل على أساس الطن بالليل للمفش . . » .

(ح) بدل ضيافة : قررت اللجنة أن هناك وظائف عديدة يجب أن تبقى بها علاوة معينة للضيافة .

وقسمت اللجنة أنواع الضيافة إلى قسمين :
تلك التي تنام في المناسبات العامة وهذه يجب أن تتحملها الحكومة .

أما فيما يخص بالضيافات الخاصة فهي ثلاثة أنواع :

١ — ضيافة للموظفين المسافرين بالأمورية الذين يعطون بدل للأكل أو السكن أو كليهما .

٢ — إعطاء نفس الماملة لغير الموظفين الذين تعتبر ضيافتهم من مصاحبة الحكومة .

٣ — المكاتب العامة للمحافظة على الصلات الحسنة بين جميع الطبقات .

وقد ناقشت اللجنة بدل الضيافة ، وكان مما قاله إنها بحثت الاقتراح القائل بأن يتحمل الموظف المسافر بالأمورية بدل الضيافة ، وذلك بأن يؤدي لمضيفه « بدل السفيرية » التي يستحقه أثناء الضيافة . ولكن هذا الاقتراح قوبل بمعارضة قوية من السودانيين الذين بينوا أن هذا يتنافى مع تقاليدهم في إكرام الضيف . وبعد أن أشارت اللجنة إلى المسافات الطويلة التي يقطعها المسافر في السودان كما يقتضى الوقوف فترات طويلة لتناول الطعام والإقامة مع الموظفين ، ونظراً لعدم وجود فنادق أو استراحات في بقاع كثيرة من البلاد ، لم يعد هناك مفر من أن يقدم للموظفون المحليون الضيافة للمسافرين من الموظفين وغير الموظفين ، على أن تصرف لهم علاوة ضيافة مناسبة .

جنه

(ط) بدل أثمانات عند التعيين للوظائف الإدارية والهيئة مقداره - ٤٥ - .

(ي) أوصت اللجنة كذلك بصرف مبلغ للموظفين في الطبقة الفنية الذين لا تصرف لهم ملابس رسمية ، في حين أن طبيعة أعمالهم تؤدي إلى استهلاك الملابس بدرجة غير عادية . ويصرف كذلك مبلغ لمن يطلب منهم ارتداء زي رسمي أثناء تأدية أعمالهم .

(ك) إعانة الترحيل من المنزل إلى المكتب :

قالت اللجنة عن هذه الإعانة (مما يفهم منه أنها كانت موجودة قبل ذلك) :
« الظاهر أنها منحت لتخفيف الصعوبات التي يتحملها بعض طبقات الموظفين في أوقات قلة المساكن ووسائل النقل العام » . « وأوصت اللجنة باستمرار هذه العلاوة طالما بقي هذا النقص قائماً — ولكن يجب ألا تعتبر كاستحقاق ثابت » (١) .

ولما عرضت توصيات اللجنة على المجلس التنفيذي وافق عليها مع تعديلات طفيفة منها ما قرره في البند — ٦٦ — من أنه « سوف لا ينطبق صرف علاوة » بدل غيظ « أو » بدل عزلة « بصفة عامة ، ولكن يجوز لمدير شئون الخدمة بالتشاور مع رؤساء المصالح النظر في منح « علاوة مشقة » في الحالات الفردية التي يتبين بوضوح تام أنها تستدعي صرف هذه العلاوة » .

(١) في مصر توجد أنواع كثيرة من الدلات والمكافآت ، ونكتفي هنا بذكر ماورد في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين في الجمهورية العربية المتحدة ، المادة ٣٦ « يجوز منح العامل أجرًا عن الأعمال الإضافية التي يطلب إليه تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية » ؛ المادة ٣٧ « يجوز منح العامل علاوة تشجيعية اعتباراً من أول مايو تعادل العلاوة الدورية المقررة ، وذلك بشروط بينها المادة ، كما يجوز منح العامل مكافأة تشجيعية مقابل خدمات ممتازة » ، المادة ٣٨ « يسترد العامل التفرقات التي يتكبدها في سبيل أداء أعمال وظيفته » . المادة ٣٩ « يجوز صرف بدل تعييل أو بدل طبيعة عمل للعاملين بالوزارات والمصالح والمخاضات طبقاً للشروط والأوضاع التي تحددها بقرار من رئيس الجمهورية » ، المادة ٤٠ « لا يجوز صرف البدلات المقررة إلا لأشخاص الوظيفة المقررة لها بدل » ، وقد أثار بدل التعييل بالذات كثيراً من النقد في مصر (الدكتور الطهاوي ، نفس المرحم ، ص ٧١٥) .

وذلك لأنه فاسر على كبار الموظفين ، وبلغ - عادة - مثل مرتباتهم الأصلية ، وقد شمر أولو الأمر بذلك ، خفضوا هذا البديل مرة بعد مرة في الفترة الأخيرة . هذا ، وقد اكتفينا بعرض أهم البدلات السودانية في المتى دون دخول في التفاصيل التي تحتاج إلى دراسة خاصة .

(انظر أيضاً فيما يتعلق بما قرره المجلس بخصوص البدلات الأخرى البنود من ٦٤ إلى ٧٥) .

ولا يفوتنا أن نشير هنا إلى ما جاء في القاعنة ٦ — ٣ — من لائحة الخدمة من أنه « يجوز منح مرتب عن تجاوز ساعات العمل عند ما تطلب الحكومة من الموظف من أجل الصالح العام أن يستمر في أداء عمله الاعتيادي إلى ما بعد ساعات العمل الرسمية لكي يسد حاجة الجمهور التي بخلاف ذلك تستلزم تعيين عمال إضافيين »^(١) .

المبحث الثالث

الترقيات

كل إدارة سليمة تسعى إلى « وضع الرجل للناسب في المكان المناسب » . وهذا هدف يجب الحرص عليه سواء في التعيين ابتداء ، أو في ترقية الموظفين الموجودين في الخدمة إلى الدرجات الأعلى .

ولا نشك في أن موضوع الترقيات هو أهم الموضوعات وأكثرها حساسية في حياة الموظف ، وهو في نفس الوقت من أعقد المشاكل التي تواجهها الإدارة . ولا نشك كذلك في أن تسيير الأداة الحكومية بنجاح يرتبط بحسن اختيار الموظفين والعمال عند التعيين والترقية .

ومن الحقق أنه إذا روعيت العدالة والمصلحة العامة دون سواها عند اختيار الموظفين لمختلف الوظائف قلت الشكاوى والظلامات من تفضيل بعض الموظفين على بعض دون وجه حق .

وما أجدر المهتمين بشئون الخدمة العامة ببذل أقصى الجهود للوصول إلى أحسن القواعد والحلول لمسائل التعيين والترقية .

أما عن كبار المسؤولين في الأجهزة المختلفة في الإدارة العامة ، فإنهم — غالباً —

(١) انظر كذلك القاعدتين (٢-٢-٦) عن منح « مرتب إضافي » و ١-٢-٦ عن « إضافة المرتب الإداري » وقرن ما ذكرناه سابقاً ص ١١٠ عن بدل النيابة .

وفي كل البلاد والظروف ، يحاربون كل تعقيد لحريتهم في العمل ، ويناضلون ضد كل رقابة لسلطتهم في التصرف .

أنهم لا يريدون النصوص التي تضع الحدود والشروط التي يجب التزامها في العمليات التي يمارسونها ، وأنهم ينظرون في كراهية إلى قيام الهيئات التي تراقب^(١) هذه العمليات ، وبخاصة ما كان منها قضائياً أو شبه قضائي .

وهذه — على أية حال — هي طبيعة البشر .

ولذلك ؛ فإنه إذا كان الحرص على سلامة الأداة الحكومية وتقدمها يقتضينا وضع معايير سليمة عند بدء التمييز ، فإن حسن أداء الأجهزة الحكومية لرسالتها يتطلب عناية أكبر عند الترقية إلى الوظائف الأعلى ذات السلطات الأوسع ، والمزايا الأكثر .

إن الجهود يجب أن تبذل للقضاء على الاستبداد الوظيفي واحتكار المناصب العليا . يجب سد الطريق على الفععيين واللتعرفين الذين يحصرمون الترقيات على المحسوبين ، ويحرمون منها الصالحين المحبوبين . وفي هذا الذي يقول أحد^(٢) الشراح إنه « إذا جعالت الترقيات منوطة بالوساطات والمحسوبيات فلن يعمل أحد : لا من لا وساطة له ، لأنه يعلم سلفاً أنه تنقصه وسيلة الترقية ، ولا المحظوظ ذو الوساطة لأنه يعلم أن وسيلة الترقية هي شيء آخر غير التفاضل في العمل . وهكذا تضع مصالح الناس بين اليأس والاستهتار » . هذا ، وقد عالجت (لجنة ملو) موضوع الترقية في الفصل السابع من تقريرها ، تحت عنوان « مسائل متعلقة بما سبق ومسائل أخرى » .

ومما قلته في ذلك (الفقرة ٥٠ — ١) « إن مسألة الترقى من المسائل الصعبة جداً التي تعترض أية إدارة ، ففي مجال العمل الحر تقاس كفاءة الموظف بمدى فائدته

(١) إن قيام رقابة على أعمال الإدارة ضرورة لا بد منها . وخير أنواع الرقابة : الرقابة القضائية ، وذلك لما فيها من ضمانات تطهئ إليها الإدارة والأفراد على السواء . ولكن الإسراف في الرقابة ، وتمدد أجهزتها بحسب الإدارة بالشلل . لقد دلت التجارب على أن المبالغة في الرقابة التي تعمل حد الإرهاب تعتمد بالإداريين عن العمل ، وذلك خشية الوقوع في الخطأ . إن هذه المبالغة تضر بأهداف الإنتاج والنتيجة .

(٢) الدكتور الطحاوي ، نفس المرجع ص ٧١٧ .

من الناحية المالية ، ولكن هذا المقياس مفقود في الخدمة العامة حيث تقدر كفاءة الموظف على أساس قواعد لا يمكن تعديدها بدقة ^(١) .

إن الواجب يقضى بتجنب التحيز والمحسوبية ، كما يقضى بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية « ومع ذلك فإن العلاقات الشخصية لا يصح إهمالها مرة واحدة . إذ أن القدرة على التعاون . . . مع الزملاء ، وحيازة الثقة » من الجميع « أدلة هامة على كفاءة الموظف » .

وتنتقل اللجنة في الفقرة (٥٠ - ٢ وما بعدها) إلى الكلام عن الترقية بالأقدمية فتقول : « إن كشف الأقدمية وسيلة بسيطة ، وهي تعدد بسهولة مكان كل موظف في سلم الأسبقية . فالنظرة الأولى لمبدأ « من يحضر أولاً يخدم أولاً » تدل على ما ينطوي عليه ذلك المبدأ من أسس العدالة التي يمكن القول بأنها قد لاقت في الماضي قبولا تاماً . وخطة الأقدمية هذه موضوعية وتبمد النقد الذي يقوم على التحيز والمحسوبية وما لإلهما — كما أنها تؤيد الأولوية للعمر والخبرة ، وتعد من رفع الصغير على أساس الكفاءة » . ولهذا يفضلها الموظفون عادة ، لأنه — بهذه الطريقة — سيغطي كل موظف بالترقي في الوقت المناسب إلا الذين يدرهم « الموت الإداري » . ثم تقول اللجنة (الفقرة ٥٠ - ٣) - إن « النظرة الصحيحة هي أن يكون

(١) تارن الدكتور سيد محمد الهوارى « الإدارة العامة » مطابع القرى - بيروت ، الطبعة الثانية من ٢٠٤ . وفي هذا يقول « هناك أربعة أسس للترقية : ١ - الترقية بالأقدمية المطلقة ، ٢ - الترقية بالاختبار (بالباء) ، ٣ - الترقية بالاختبار (بالياء) ، ٤ - الترقية بالشهادات .

في الترقية بالأقدمية المطلقة يرقى الموظف بحكم القانون بعد أن يقضى فترة يحددها القانون . وهو في هذا غير خاضع لحكم رئيس في الترقية . . . أما الترقية بالاختبار فيها يرقى الموظف بعد اجتيازه مسابقة بنجاح ، ومثل هذه الطريقة تظهر فرص الترقى أمام المستخدمين ، ويظهر عنصر المنافسة الذي يجعل الجهاز الحكومي أكثر حيوية ونشاطاً . أما الترقية بالاختبار فتعطي سلطة الترقية للرئيس ، وذلك يضمن ولاء مرؤسيه له ولقصل ، إلا أن هذه الطريقة تفتح التحيز وتسمح للوساطة بأن يكون لها تأثير كبير .

وفي الترقية بالشهادات فقط يرقى الموظف الذي حصل على شهادات أعلى ، وفي هذا تعجيب للموظف على توسيع قدراته الفكرية عن طريق التعليم .

طموح الموظفين إلى الوظائف العليا مرتبطاً بالمقدرة والإخلاص في العمل ،
« والسكامة المهنية أو الفنية » .

وفي الفقرة (٥٠ — ٤) تتحدث اللجنة عن طريقة الترقية بالامتحان وتقول
« إن هذه الطريقة تستبعد التحيز وتضع جميع الأفراد المختصين على قدم المساواة ،
كما أنها تقضى على المحسوبيات وترجع الشرفين على شئون الموظفين من مسئوليات
كبيرة قد يكون بعضها مؤلماً للنفس » . أما عماوجه إلى هذه الطريقة من هذفتلخصه
اللجنة في نفس الفقرة بقولها « ولكن نظام الامتحانات لسوء الحظ لا يضمن
انتخاب أفضل الموظفين للترقى في جميع الحالات ، إذ أنه لا يصلح كقياس لقوة
الشخصية أو الاستعداد للقيادة أو سعة الأفق أو صحة الحكم »^(١) ثم تستدرك
للجنة بقولها « على أنه في بعض المصالح كمصلحة المساحة والجوارك التي تتطلب معلومات
خاصة فإنه يتعم إجراء الامتحان ليكون كالتربال الذي يسقط منه من كانت
معلوماته دون المستوى المطلوب . ففي هاتين المصالحين تعتبر قدرة الموظف على حل
للمواضيع المعقدة التي تترصه ذات قيمة أسمى من شخصيته أو سعة أفقه » .

وتنتهى اللجنة في الفقرة (٥٠ — ٥) إلى أن « خلاصة القول أنه يمكن الاعتماد
في الوقت الحاضر في تقدير كفاءة الموظف وأهليته للترقى على لجان مهنية قوامها
كبار الموظفين المسئولين » .

أما الترقى بين أفراد الطبقة الإدارية فيمكن أن يقوم على أساس توصية رئيس
المصلحة (بعد أن يكون قد استشار لجنة مصلحة) — ثم ترسل هذه التوصية إلى
مدير شئون الخدمة « ليتصرف في الأمر وفقاً للقواعد السارية من وقت إلى آخر »
(الفقرة ٥٠ — ٦) . « وأما فيما يتعلق بالوظائف الكتابية فإن الترقى فيها يجب
أن يكون عن طريق لجنة مركزية^(٢) تقوم بالاستعراض اشخصى للمرشحين » .

(١) يتكون الامتحان عادة من جزأين ، أحدهما تحريرى ، والآخر شخصى . والأوله
يصح فيه النقد الذى ذكرته اللجنة ، والثانى يتلاقى ما بالأول من نفس . ولكن هذا الأخير
يعيبه ما قد يشاهد من تحيز واستغلال للنفوذ .

(٢) كانت هذه التوصية ترتيباً على ما أوصت به اللجنة من إدراج الطبقة الكتابية فى =

وفي الفقرة (٥٢ - ١) ناقشت اللجنة موضوع « التقارير السرية » التي « يجب أن تكون ضمن المواد التي تقدم للجان الترقيات » وبعد أن أشارت إلى ما كان يجري عليه العمل في السودان من إعداد التقارير في المناسبات فقط كالنقل أو الترشيع للترقية ، أوصت بوجوب إدخال نظام التقارير السرية السنوية في السودان تبعاً للنظام المعمول به في جميع الخدمات العامة والمؤسسات الكبرى بالبلاد الأخرى. « إن هذه التقارير بمثابة سجل شخصي للموظف وتاريخ مهني له وأن لجان الترقيات تستند في الانتخاب للترقية على المواد التي يتضمنها هذا التقرير بعد أن تربط بينه وبين تقدم الموظف في درجته »^(١). ومع تسليم اللجنة بوجوب سرية هذه التقارير

تختلف الوزارات والمصالح في كلف واحد ، ولكن المجلس التنفيذي رفض هذه التوصية وما رتبته اللجنة عليها (انظر سابقاً ص ٩٤ و ٩٦) .

(١) انظر بحثاً في « تقييم الأداء في الدوائر الحكومية والأعمال الحرة » للسيد/عبدالكريم يعقوب ، مجلة السودان للإدارة والتنمية ، المجلد الأول يناير سنة ١٩٦٥ ص ٨٠ من القسم الإنجليزي وس ١٧ من القسم العربي .

ومما جاء في هذا البحث « إن تقييم مقدرة الشخص على أداء عمله قد نشأ مع نشأة الإنسانية نفسها ، وسيظل الاهتمام به مستمراً مادام هناك أعمال تؤدي بواسطة الأشخاص . وتعتبر عملية التقييم من أصعب المشاكل التي تواجه الإداريين في كل المجالات :

وأهم فوائدها عمليات تقييم الأداء — كما قدمها الكاتب — هي :

١ — تقييم الأداء يساعد على التأكد من دقة اختيار الموظف ، مع ما يتبع ذلك من استخدامه في المكان اللائق بكفاءته ومقدرته القانية .

٢ — بواسطة تقييم الأداء يمكننا استكشاف نقاط الضعف في مقدرة الموظف ، ومن ثم يفضنا ذلك لإعطاء تدريب أكثر ، وإلى تقييم التدريب الذي أعطى من قبل .

٣ — يبين نقاط الضعف في التنظيم الإداري .

٤ — يساعدنا على تحديد المرتب العادل الذي يتناسب مع العمل في داخل القطاع الخاص للوظيفة .

٥ — يدفع الموظفين إلى تحسين مستواهم الإداري .

٦ — يساعد التقييم على إظهار العمل الجيد وتقديره والاعتراف به من قبل السلطات .

٧ — يمكن بواسطة التقييم بيان درجة ونوعية الإنتاج وكفاءة الموظف على إنجازاته الرقيقة .

٨ — يحدد للموظف موقفه بالضغط ، وذلك لأن التقييم ما هو إلا خلاصة آراء رؤسائه على عمله ومقدرته على الأداء ، ومن هنا يستطیع أن يسمى إلى تحسين مركزه بالعمل الجاد .

رأت أنه « يجب الإفضاء إلى الموظف المختص بكل العوامل التي في غير مصلحته ، إذا رُوي أنه ليس في ذلك الإفضاء ما يضر بالمصلحة العامة ، أو يسبب تثبيطاً أو خيبة أمل للموظف الذي كتب عنه التقرير غير اللائم » (١) .

وعادت اللجنة في الفقرة (١١ - ٢) إلى الكلام عن « لجنة الخدمة العامة » ومدى اختصاصها بقرارات الموظفين . وكانت لجنة شروط الخدمة قد أوصت في الفصل

(١) ضربت اللجنة أمثلة لما يجوز وما لا يجوز الإفضاء به : فالموظف (عمرو) - مثلاً - تقسم تصرفاته وأقواله بالحدة مع زملائه ومع الجمهور . هذا السبب يمكن إصلاحه ، ويجب إخطاره بما جاء في التقارير السرية عنه ، ويعدى نجاحه أو فشله في إصلاح نفسه في هذه الناحية ، وأن فشله المستمر في إصلاح نفسه يمكن أن يحول دون ترقية إلى وظائف معينة ، ولكنه لا يحول دون ترقية إلى وظائف أخرى . كما أنه قد يؤدي إلى فصله من الخدمة ، لذلك من المدل إخطاره بوجهه نظر رؤسائه عنه في هذه الناحية . أما الموظف (زيد) فمصاب ببعض العجز في حاسة السمع ، وبهذا يتعذر عليه القيام بواجبات وظائف معينة ، إلا أنه كفء للقيام بوظائف أخرى ، فإخطاره بأن الصمم هو الذي يحول دون ترقية إلى وظائف بالذات لا يأتي بغتة ، بل قد يضاعف من شعوره بالحزن على حالته .

وتأمر المادة (٣٢) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ (ج . ع . م) التي تنص على أن « يسلن العامل الذي قدرته كفايته بدرجة ضئيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه » .

وفي رأينا أنه يمكن الجمع بين الطريقتين ، فيخطر الموظف بما جاء في التقرير عن أى عيب مما يمكن إصلاحه ، ولو كان تقديره العام حسناً ، كما يخطر بكل العوامل التي في غير مصلحته مادام هذا الإخطار لا يضر بالصالح العام ، ولا يؤدي إلى تثبيط همته . هذا ، ولا يفوتنا أن نغير هنا إلى ما يشره نظام التقارير السرية من لفظ وجدل كثيرين في محيط الموظفين والمتمين بشئونهم وبخاصة فيما يتعلق بسريتها . والواقع أنه لا يمكن القول الآن بالناء التقارير السرية بسبب عيوبها وما يمكن أن يقال عن تميز واضعها أو تحملهم ، لا يمكن القول بذلك لأهمية هذه التقارير وشيوعها كوسيلة لتقييم الموظفين وأعمالهم في الأجهزة الحكومية والؤسسات الكبرى . لكن الجدل ما زال شديداً حول سريتها وقد يقال : إن المشرع المصرى وكذلك المشرع السودانى قد سلكتا طريقاً وسطاً بين السرية والمالية على النحو المبين في النصوص السابق ذكرها . ورأينا هو التوسم في حالات العلنية ، والتضييق - بالتالى - من حالات السرية . ذلك أن الموظف قد يضار من التقرير ولو كان تقديره (جيداً) مثلاً . ويبدو هذا في حالة الترقية بالاختيار للكفاءة وفقاً للمشرع المصرى ، ذلك أن المالحل على تقدير (ممتاز) سيقود دون المالحل على تقدير (جيد) في هذه الحالة . ولذلك نرى إطلاع ذوى الشأن على تقاريرهم في مثل هذا المثال ، كما نرى مناقشتهم أمام لجان شئون العاملين (القائمة فعلاً في الوزارات والمصالح في مصر) على أن يكون فيها عنصر قضائى .

السادس من تقريرها بإنشاء لجنة^(١) للخدمة العامة ، كهيئة « غير خاضعة للمؤثرات التي مصدرها الاعتبارات السياسية والاستبداد الصلحي . . » « وتقوم بإرشاد الحكومة في أمر الترقيات إلى درجة كبير للموظفين الإداريين والمهنيين ، وما فوقها »^(٢) .

وقد جاء في قرارات المجلس التنفيذي أنه يؤيد كل التأيد لإنشاء لجنة للخدمة العامة ، كما أنه يوافق على تقديم تقرير سرى عن كل موظف في كل سنة ، مع استمرار العمل بالنظام الذى يقضى بإطلاع الموظف على أى جزء من تقريره السرى ويشير إلى عيوب يمكن إصلاحها . وقرر المجلس زيادة مرتب الموظف المرقى إلى وظيفة ذات مسئوليات أكبر . ورفض — كما سبق أن أشرنا — تكوين لجنة عامة^(٣) لترقيات الكتبة .

(انظر البنود من ٧٦ — إلى — ٨٠ من قرارات المجلس) .

وهذه أهم نصوص لائحة الخدمة فيما يتعلق بالترقيات :

تنص القاعدة (٣ — ٣ — ١ وما بعدها) على ألا « تكون الترقية من درجة إلى درجة أعلى إلا لى وظيفة مخصص لها درجة أعلى ، ولا تكون إلا بتصديق السيد مدير شئون الخدمة بناء على توصية من رئيس المصلحة »^(٤) .

(١) سنعود إلى الكلام عن « لجنة الخدمة العامة » والنصوص الدستورية الخاصة بها عند الكلام عن « تأديب الموظفين » (انظر فيما يتعلق بمدى اختصاص اللجنة بشئون تعيين الموظفين وترقيتهم وفعالية هذا الاختصاص هامش س ٨٧) .

(٢) يجرى العمل فعلا على استشارة اللجنة في شأن ترقية كبار الموظفين ، ولكن رأيا استشارى .

(٣) انظر سابقاً س ١١٦ (هامش ٢) وانظر كذلك س ٩٤ و ٩٦ ، مع ملاحظة أن المجلس وإن كان قد رفض التوصية المشار إليها في المتن فقد قرر تحويل اللجان التي كان يستعان بها وتقتض « في بعض الكشوفات العامة و شئون الترقيات إلى لجان ذات صفة رسمية » مع توسيع نطاق نشاطها . ومن كل ما تقدم في المتن ، يتبين أن لجنة ملز قد أوصت بالاستعانة بلجان من كبار الموظفين المسئولين لتقدير كفاءة الموظفين وأهليتهم للترقى — وهذا ما يجرى عليه العمل فعلا ، وإن كانت هذه اللجان ذات اختصاص استشارى .

(٤) يلاحظ أن رئيس المصلحة يتقدم بطلباته تلك بعد استشارة اللجان المختصة على النحو المبين فيما سبق عند عرض اقتراحات لجنة شروط الخدمة .

« ولا يرقى شخص لوظيفه من الدرجة الممتازة أو في الدرجة (١) ما لم يوافق مجلس الوزراء على الشخص الذى اختير لتلك الترقية » (١) .

و « يتوقف اختيار الموظف أو للاستخلف للترقية في أول الأمر على سجله الشخصى ومؤهلاته العلمية ، وليس على أقدميته » (٢) . وعندما يرسل رئيس المصلحة توصية بالترقى إلى السيد مدير شئون الخدمة يجب أن يقدم تقريراً سرىاً على الأورنيك المخصص لذلك » (٣) .

(١) هكذا في نس اللامحة ، وقد تفرق تقسم الدرجات إلى ما يسمى بوظائف المجموعات والدرجات الأساسية بأجزائها المختلفة للقطاعات المختلفة ، وقد سبق عرضها عند الكلام عن المرتبات ، والدرجة الممتازة ، والدرجة (أ) تقابلها الآن وظائف المجموعات .

(٢) جاء في كتاب « الموظفين الدائمين » الذى أصدره معهد الإدارة العامة بالخرطوم سنة ١٩٦٦ ص ٨ ما ترجمته « تمتد ترقية الموظف على سجله الشخصى ومؤهلاته وأقدميته . ولا يرقى الموظف إلا بعد اجتياز الامتحان المقرر . فإذا لم يجتز هذا الامتحان أمكن ترقية ترقية مؤقتة أو « احتياطية » . ويمكن ترقية الموظف احتياطياً كذلك إذا ما رأى رئيس وحدته أن وضعه تحت التجربة في الوظيفة الأعلى أمر مرغوب فيه . ويحدد الرؤساء المختصون فترة التجربة التى تعتبر الترقية بعدها نهائية ، على ألا تتجاوز الفترة المذكورة مدة سنتين . وتكون الترقية إلى الوظائف العليا بترشيح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء . أما الوظائف الأخرى فتكون الترقية إليها بوصية من رئيس المصلحة وموافقة مدير شئون الخدمة (فاون سابقاً ، ص ٨٢) .

وقد يبدو أن هناك شيئاً من الاختلاف بين نس اللامحة وما ورد في الكتاب المذكور ، إذ جاء في النص عبارة « وليس على أقدميته » بينما جاء في الكتاب « ... وأقدميته » ولكن هذا الاختلاف يزول أو يكاد إذا فسرنا عبارة « ... في أول الأمر » الواردة في نس اللامحة بأنها تعني « في المقام الأول » أى أنه ينظر عند الترقية أولاً وقبل كل شئ إلى السجل الشخصى « أى الكفاءة » ثم المؤهلات ، وليس معنى ذلك إهمال الأقدمية ، ولكنها ليست في المقام الأول . فاون ما جاء في تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية - الفصل التاسع ، أسس الترقيات ، وقد أشير فيه إلى أن الحكومة العسكرية كانت قد أقرت بأن الأقدمية هي الأساس الأول .

(٣) وفقاً للتشريعات المطبقة يوجد تدرج من قطاع إلى آخر بعد تفضية مدة محددة وبشرط اجتياز حاجز الكفاءة (راجع سابقاً ص ٩٨ وما بعدها) . فاون المادة (٢١) من القانون رقم ٩٦٤/٤٦ (ج . ع . م) ونصها : « تكون الترقيات بالأقدمية المطلقة لغاية الترقية إلى الدرجة الثالثة . أما الترقيات من الدرجة الثالثة وما فوقها فكلها بالاختيار للكفاءة مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاءة » .

وتحدد أقدمية الموظفين في الدرجات الزمنية السارية على أى سجل عام بتاريخ دخولهم في درجتهم في ذلك السجل العام ، وإذا دخل موظفان لها خدمة سابقة في درجة ما في تاريخ واحد ، فالموظف الأقدم في درجته السابقة يكون أقدم من زميله في الدرجة الحديثة (١) .

== ومن مقارنة النصوص تضع السلطة الراسعة التي تملكها جهة الإدارة السودانية في شؤون الترقيات .

ويجرى العمل في السودان (وفقاً لنصوص الدستور التي سبق ذكرها من ٨٢ على استشارة لجنة الخدمة العامة عند الترقية إلى الدرجات العليا) .
وإنى أرى أنه (سواء كانت سلطة الإدارة في الترقية بالاقتدار وإسمة أم محدودة) فإنه لا بد من قيام هيئة إدارية قضائية تنظر في طعون ذوى الشأن في قرارات الترقية ونحوها ، على أن تكون القرارات التي تصدرها هذه الهيئة ملزمة . ويمكن أن يقوم أحد أقسام لجنة الخدمة العامة بهذا الاختصاص ، على أن يكون هذا القسم مستقلاً عن القسم الذى استشير قبل صدور القرار بالترقية .

انظر في « الأسس العامة لنظم الترقية والترقيم » الدكتور الطماوى ، مجلة العلوم الإدارية عدد ديسمبر ١٩٦٥ ، ص ١٧٩ وما بعدها . وانظر أيضاً تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية - الفصل التاسع - أسس الترقية - وقد أوصت بأن تكون الضوابط الآتية هي التي تحكم سياسة الترقية ١ - المؤهلات الأكاديمية ٢ - الخبرة الناتجة عن الأقدمية ٣ - التقارير الدورية عن الموظف ٤ - صلاحية الشخص المراد ترقيته للوظيفة . وانظر في الرقابة القضائية نفس التقرير ، الفصل الثانى عشر ، ف ١٢ - ٥٦ وما بعدها ، وقد رأت اللجنة أهمية الرقابة القضائية لحماية المواطن من سوء استعمال جهة الإدارة لسلطاتها ، وانظر كذلك المادة - ١٦٠ من مشروع الدستور المقدم إلى الجمعية التأسيسية (يناير سنة ١٩٦٨) بشأن المحاكم والجانس الإدارية ، والمادة - ٢٠٣ - منه التي تقضى بأن « تختص لجنة الخدمة المدنية بالنظر في الاستئنافات المقدمة من موظفي الخدمة المدنية لمراجعة قرارات مجالس التأديب ولجان الترقيات ... وتكون قرارات اللجنة في هذه الحالات نهائية » .

(١) ظن المادة - ١٦ - من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) .

المبحث الرابع

الإجازات

إن حصول الموظف أو العامل على إجازة ليس من صالحهما فقط ، بل إنه من صالح الوظيفة والإنتاج كذلك .

إن العمل عموماً — بدنياً كان أم عقلياً — يحتاج إلى العامل القوى . ولا قوة مع الإفراط والإسراف . فلا بد — إذن — من الراحة بعد العناء ، ومن الاستجمام واستعادة النشاط بعد العمل المستمر .

إن المنبت — كما يقول الحديث الشريف — « لا أرضاً قطع ولا ظهراً أبقى » . و « إن لبذلك عليك حقاً » كما في حديث كريم آخر . ومن الحق المجرى أن الإنسان — بعد الأجازة — يعود إلى عمله وهو أكثر شوقاً إليه ، وقدرة عليه . ولهذه الاعتبارات نست بعض التشريعات على جعل الإجازة السنوية إجبارية^(١) .

وبعد هذا التقديم ننقل هنا نص المادة الأولى من لائحة الإجازات السودانية لسنة ١٩٣٤ وهو :

Leave is a privilege and not a right.
Its grant and its duration are subject to the discretion of the Government, and it may be withheld or cancelled in whole or in part.

فالإجازة كما جاء النص الانجليزي — منحة أو ميزة وليست حقاً ، وإن منحها وتعديدها من الأمور المتروكة لتقدير الإدارة . ولذلك وترتيباً على ما تقدم

(١) انظر المادة ٥٨ وما بعدها من قانون العمل الموحد بالجمهورية العربية المتحدة رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ ونصها « يلزم صاحب العمل بإعطاء كل عامل أمضى في خدمته سنة كاملة إجازة سنوية لمدة أربعة عشر يوماً بأجر كامل ، وتراد الإجازة إلى ٢١ يوماً متى أمضى العامل عشر سنوات متصلة في خدمة العمل » ، وانظر : قانون العمل للدكتور إهاب حسن إسماعيل ، والدكتور محمد عبد الخالق ، الطبعة الأولى ، س ٢٩٤ وما بعدها .

يمكن عدم الترخيص بها ، كما يمكن إلغاؤها كلها أو بعضها (١) .

ولما أخذت لجنة ماز في مباشرة مهمتها وبحث شروط الخدمة المدنية في السودان قدم إليها الموظفون طلبات كثيرة منها اعتبار الإجازة حقاً لا منحة .

وجاء في تقرير اللجنة بهذا الخصوص (الفقرة ٥٥-٥٥ وما بعدها) « أن الموظفين إذ يطالبون باعتبار الإجازة حقاً لا منحة يرون من حقهم أن ينالوا نوعاً من التمييز عن مجموع الإجازات التي لم يتمتعوا بها » واستطردت اللجنة إلى الاقتراحات التي وضعت أمامها في هذا الصدد ومنها :

(١) انظر المادة ٢٨ (الفقرة ٢) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تكون الإجازة لمدة شهر في السنة . فإذا بلغ العامل سن الخمسين جاز له الحصول على إجازة سنوية مقدارها شهران » ويحدد الرئيس المختص مدة الإجازة الدورية في الحدود المتقدمة ، ولا يجوز تقصيرها أو تأجيلها أو إلغاؤها أو قطعها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل . وفي هذه الحالة يجوز ضم مدد الإجازات الدورية بعضها إلى بعض بشرط ألا تزيد على أية حال على ثلاثة أشهر .

« وتقتصر الأجازات الدورية في السنة الأولى من خدمة العامل على خمسة عشر يوماً ، ولا يمنحها إلا بعد ستة أشهر من تاريخ تعيينه » .

ومقارنة النصيب السوداني والمصري يبدو الاختلاف في الصياغة بينهما . فالنص السوداني يبين صراحة أن الأجازة ليست حقاً ، وأن من حق الإدارة عدم التصريح بها ، كما أن لها أن تلغيها . أما النص العربي فإنه وإن لم ينص على أن الإجازة حق ، إلا أنه شدد في عدم الحرمان منها « إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل » .

فلو ألزم الرئيس الإداري — طبقاً للتفسير المصري — روح النص لوجب عليه التصريح بالإجازة في ميادها وبكامل مدتها إلا عند قيام أسباب قوية تتعلق بصالح العمل . ولكنه يستطير — أيضاً — أن يضمن ويؤجل الإجازة أو يحرم العامل منها (كلها أو جزء منها) ، وعنده في هذه الحالة سند من حرفية النص ذاته .

وهذا مثال من الواقع المصري يبين لنا أن العبرة ليست بالنصوص وحدها ، ولكن — أيضاً — بالتأويل على تطبيقها .

وفي النصوص التي تتضمن استثناءات مرنة ، كثيراً ما نجد رجال الإدارة يطبقون الاستثناء ويهولون الأصل والقاعدة .

ومن المقرر أن التزام « الموضوعية » والتجرد من الأهواء الشخصية ، والصمود أمام ذوى النفوذ صفات لازمة في أصحاب السلطة . ولكن توافرها يحتاج إلى « مناخ » سياسى واجتماعى وسلوكى معين .

١ — أن يمنح متجمد الإجازات ، بأن ينضم إلى الإجازة النهائية للموظف ، وتكون بمرتبة كاملة .

٢ — أن يتماطلى الموظف عند تقاعده تموضاً تعدياً عن تلك الإجازة .

٣ — أن يعتبر مقدار الإجازة للتجمدة أو جزء منها كأنه خدمة إضافية تدخل في حساب المعاش .

وقالت اللجنة « تمقياً على الطلبات والاقتراحات المذكورة » .. « إن مبدأ اعتبار الإجازة كنسخة من اللادىء المعترف بها فى كل الحكومات التى لم تشأ أن تحمل علاقاتها مع موظفيها كالعلاقات العادية التى تحددها عقود الخدمة بين المخدم والمستخدم . فالخدمة العامة عمل يتطلب تكريس كل وقت للموظف لهذه الخدمة ، فى مقابل بعض الفوائد لتموضه عن الواجبات الخاصة التى تقع على عاتقه » . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإنه ليس من المتوقع أن تنقص الحكومة هذه الإجازات من نفسها لأن المصلحة العامة تقتضى المحافظة على الصحة الجسمية والعقلية لموظفيها . وعلقت اللجنة على الاقتراحات السابق ذكرها بقولها إن تحويل متجمد الإجازات إلى مبالغ تدفع تعدياً يشجع الموظفين على عدم أخذ الإجازات الاعتيادية حين يحين موعدها . كما رفضت اللجنة الاقتراح الثالث لأنه يسبب « ارتباطاً فى نظام للمعاش وعلاقته بالخدمة » .

وكان التشريع المعمول به يقضى بأنه فى حالة مرض الموظف السودانى الذى يعمل فى بلدته تخصص مدة غيابه بسبب المرض من إجازاته الاعتيادية ، بعكس للموظف الذى لا يخدم فى بلدته إذ تخصص مدة غيابه لمرضه من إجازاته المرضية . وأشارت اللجنة إلى ما فى هذه التفرقة من مجافاة للمدالة ورأت للمساواة بين الجميع بتخصم هذه للدة — فى الحالتين — من الإجازة للمرضية .

وفى الفقرة (٥٥ - ١٣) تكلمت اللجنة عن أجازات الولادة ، وأوصت بمنح للموظفات داخل المهينة إجازة^(١) ولادة مدتها ٢٨ يوماً .

(١) الإجازة بأجر للولادة لها وجهها الاجتماعى ، ومن هذه الزاوية لاداعى للتفرقة بين =

وقد وافق المجلس التنفيذي على توصيات اللجنة في جلستها^(١)، وفيما سذكروه
خيبا بلى عن أنواع الإجازات ما ينفى عن ذكر قرارات المجلس في هذا الشأن .

هذا ؛ وتنص القاعدة الخامسة من لائحة الإجازات لسنة ١٩٣٤ (للمدلة) على
أن الإجازات أربعة أنواع وهى :

- (أ) إجازة اعتيادية .
- (ب) إجازة محلية .
- (ج) إجازة دراسية .
- (د) إجازة مرضية^(٢) .

الموظفات داخل الهيئة وخارجها : فأن الفقرة ٦ من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة
١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تمنح العاملة إجازة للوضع مدتها شهر بمرتب » .
وتنص المادة ٣٨ من نظام الموظفين في لبنان ، السابق ذكره على أن : « تعطى الموظفة الحامل
إجازة براتب كامل تدعى « إجازة الأمومة » لمدة أقصاها ثلاثة أشهر . ولا تدخل إجازة
الأمومة في حساب الأجازات الإدارية ولا في حساب الإجازات المرضية » .

كما تنص المادة ١٠٧ من نظام الخدمة المدنية بالأردن رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ على أن « تستحق
الموظفة الحامل إجازة أمومة أقصاها شهر واحد براتب كامل مع العلاوات بناء على تقرير طبي
مصدق عليه من اللجنة الطبية المختصة . ولا تشكل تلك الإجازة جزءاً من الإجازة المرضية .
أما إذا تغضر عليها استئناف أعمالها بعد انتهاء إجازة الأمومة بسبب مرض فيجوز منحها إجازة
مرضية وفقاً لأحكام الإجراءات المرضية » .

ومع التسليم بأن التفرغ في المسألة الواحدة قد يختلف باختلاف البيئات المحلية وظروفها
فإن ما ورد بالنسب الأردني في رأينا — هو أنسب الحلول لإجازة الأمومة .

(١) انظر البنود من ٨٤ إلى ٩٥ من قرارات المجلس .

(٢) مع ملاحظة ما سبق ذكره عن إجازة الولادة التي وافق عليها المجلس التنفيذي
(أنظر البند ٩٣ من قراراته) ؛ وكذلك ما جاء في القاعدة ١١ من اللائحة من استحقاق
كل الموظفين المسلمين ستين يوماً لأداء فريضة الحج ، وتمنح هذه الإجازة مرة واحدة طول
مدة الخدمة ، كما يمنح الموظف (إذا كان لديه متجمعات كافية) إجازة حتى الحد الأقصى يفرض
بالزواج الأول . فأن — فيما يتعلق بالإجازة للحج ، الفقرة الخامسة من المادة ٤٨ من القانون =

أولاً - الإجازة الاعتيادية

طبقاً للقاعدة السابعة وما بعدها من اللائحة المذكورة يستحق الموظفون من جميع الفئات إجازة اعتيادية على النحو التالي :

استحقاق الإجازة
الاعتيادية القصوى

(١) الموظفون السودانيون :

١ - للموظفون الذين يشغلون وظائف في الدرجة الإدارية
والهنية ويتقاضون ٦٩٥^(١) جنيهاً فما فوق ٥٠ يوماً ٧٠ يوماً

٢ - للموظفون الذين يشغلون وظائف في الدرجة شبه المهنية
والفنية وتزيد مرتباتهم على ٥٧٥ جنيهاً ٤٥ » ٦٠ »

٣ - الموظفون الذين يشغلون وظائف في الدرجة شبه المهنية
والفنية ولهم أكثر من ٢٠ سنة خدمة متصلة
أو يتقاضون مرتباً قدره ٥٠٠ ج ولا يزيد على ٥٧٥ جنيهاً . ٤٠ » ٥٠ »

٤ - الموظفون الذين يشغلون وظائف في الدرجة شبه
المهنية والفنية ولهم أكثر من عشر سنوات خدمة
متصلة ولا تزيد على عشرين سنة خدمة أو يتقاضون
مرتباً قدره ٣٠٠ ج وأقل من ٥٠٠ ج . ٣٠ » ٥٠ »

== رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج.ع.م) ونصها : « تمنح العامل لمدة واحدة طوال مدة خدمته إجازة خاصة بمرتب لمدة شهر واحد لأداء فريضة الحج » .
وكذلك الحال بالنسبة لإجازة الحج في التشريع الأردني السابق ذكره ، فدتها فيه شهر براتب كامل ، ولا يتفق الموظف منها إلا مرة واحدة طول مدة خدمته (انظر المادة ٩٤ منه) .

أما التشريع اللبناني فلا نفيه بشأن هذه الإجازة ، وإن كان قد نص في المادة ٣٧ منه على إجازات بدون راتب ، تمنح للموظف لدواع خاصة وبناء على طلبه ، ولا تزيد على ثلاثة أشهر ويمكن تمديدتها ثلاثة أشهر أخرى بشرط ألا يتجاوز مجموعها ستة أشهر خلال خمس سنوات متوالية .
(١) المبلغ المين في اللائحة هو ٦٤٥ جنيهاً أضفنا إليه مبلغ ٥٠ ج التي زبدت في هذا القطع بموجب تعديل ٧ يناير سنة ١٩٦٦ .

(٢) المبلغ المين بالأصل هو ٢٦٠ ج ، وأضفنا إليه مبلغ ٤٠ ج طبقاً لتعديل المين بالهامش السابق .

- — الموظفون الذين يشغلون وظائف في الدرجة شبه المهنية ولهم أقل من عشر سنوات متصلة أو يتقاضون مرتبات أقل من ٣٠٠ ج^(١) .
- ٢٠ يوماً ٤٠ يوماً

(ب) الموظفون الأجانب^(٢) باستحقاق الإجازة استحقاق الإجازة الاعتيادية القصوى ملاحظات

- ١ — الموظفون البريطانيون ٨٠ يوماً ١١١ يوماً تحتسب من تاريخ وصولهم وقيامهم من المملكة المتحدة في حالة سفرهم بطائرات الخطوط الجوية السودانية في رحلتها الذهاب والعودة .

- ٢ — الموظفون البريطانيون ٨٣ » ١١٣ » تحتسب من تاريخ وصولهم للمملكة المتحدة إلى تاريخ عبورهم الحدود السودانية وبالعكس في حالة سفرهم بطائرات الخطوط السودانية لمرحلة واحدة .

- ٣ — الموظفون المصريون ٨٠ » ١١٠ » تحتسب من تاريخ عبورهم الحدود السودانية ذهاباً وإياباً^(٣) .

(١) الموظفون من كل العتات في ١ — يستحقون ما يجرم لهم من وفورات الإجازات كإجازة نهائية على ألا تزيد على الحد الأقصى الموضح لزاء كل فئة .

(٢) هؤلاء الموظفون يستحقون ما يجرم لهم من وفورات الإجازات كإجازة نهائية على ألا تزيد عن الحد الأقصى وهو ١٢٢ يوماً يضاف إليها ثلاثة أيام مسافة طريق .

(٣) عدلت الإجازة بالنسبة إليهم على النحو المبين في المتن اعتباراً من اجتماع لجنة شئون الخدمة رقم ٣٤٦ في ١٩٦٣/٦/٦ وقد كانوا يمنحون قبل ذلك ٦٠ يوماً أجازة اعتيادية و ٩٠ يوماً إجازة قصوى .

٤ — الموظفون الأجانب عدا
البريطانيين والصريين ٨٤ » ١١٥ » عبورهم الحدود السودانية
ذهاباً وإياباً .

(ج) (١) الاعتيادية القصوى

١ — للموظفون الذين يشغلون وظائف في القطاع ١٣٨/٢٢٠ (٢)
ولهم أقل من ١٢ سنة خدمة متصلة ٢٠ يوماً ٣٠ يوماً

٢ — للموظفون الذين يشغلون وظائف في القطاع السابق
ولهم أكثر من ١٢ سنة خدمة متصلة وينظم إجازاتهم
البند ٢٧ الجزء الثاني من لائحة الإجازات لسنة (٣)

١٩٣٤ ٣٠ يوماً ٤٥ يوماً

(١) كل الاستحقاقات للمبينة في (١) و (ب) خاصة بالموظفين داخل الهيئة ، أما للمبينة
في (ج) خاصة بمن هم خارج الهيئة وهؤلاء لا يتمتعون بإجازات .

(٢) في الأصل هكذا « القطاع ١٠٨/١٨٠ » وعدلناه كالآتي في المتن طبقاً لتعديل
سنة ١٩٦٦ .

(٣) فأن المادة ٤٨ ف ٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) وقد سبق
ذكرها (هامش ١ ص ١٢٣) ، ويلاحظ أن المشرع المصري قد انتهى في هذا النص إلى الربط
بين سن العامل ومدة الإجازة السنوية التي يحصل عليها . أما المشرع السوداني فقد حدد مدة
الإجازة السنوية للسودانيين ونوع فيها بتنوع الدرجة المالية أحياناً ، وبمدة الخدمة أحياناً
أخرى ، كما أنه ربط بين مدة الإجازة المذكورة وبين الدرجة المالية ومدة الخدمة معاً في
أحيان ثالثة .

فأن المادة ٨٨ والفقرة (و) من المادة ١٠٩ من القانون الأردني ونصها « ويستحق موظف
الصف الأول إجازة عادية مدتها ثلاثون يوماً عن كل سنة ، ويستحق موظف الصف الثاني
إجازة عادية مدتها ٢١ يوماً عن كل سنة ولا يجوز تقصير الإجازة أو تأجيلها أو إلغاؤها أو
عطلها بعد الموافقة عليها وإبلاغها للموظف إلا لأسباب تقتضيها مصلحة العمل » . ومنها يتبين
الربط بين مدة الإجازة والصف الذي به الموظف .

انظر المادة ٣٥ من القانون اللبناني ونصها « يحق للموظف بعد انقضاء سنة على تعيينه ،
وفي كل سنة لاحقة يقضيها في الخدمة الفعلية ، أن يستفيد من إجازة سنوية براتب كامل لمدة
عشرين يوماً ، ويستثنى من ذلك الموظفون الذين يستفيدون من الطل القضاية والمدرسية »
ومنها يتضح أن المشرع يسوي بين سائر الموظفين أيأ كانت أعمارهم ، وأيأ كانت درجاتهم =

ثانياً — الإجازة المحلية

تنص القاعدة ١٨ من لائحة الإجازات على أن لرئيس المصلحة أن يمنح الموظف إجازة محلية لا تتجاوز سبعة أيام في السنة ، جملة أو متقطعة ، وإذا تجاوز غياب الموظف هذه المدة تعتبر الفترة كلها إجازة اعتيادية . غير أنه يمكن في ظروف خاصة جداً استئصال مدة التجاوز من الإجازة الاعتيادية بموافقة مدير شئون الخدمة . ولا يجوز منح الإجازة المحلية كامتداد للإجازة الاعتيادية^(١) .

ثالثاً — الإجازة الدراسية

(١) يمكن منح الموظف إجازة دراسية — بتوصية من رئيس المصلحة وموافقة

المالية أو قناتهم الوظيفية ، وذلك فيما عدا المستفيدين من الطل القضائية والمدرسية . ولان « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » (الفصل الرابع عشر) (الفقرة ١٤ - ب - ٤) وقد رأت أن الإجازات التي يحصل عليها الموظفون (وخاصة كبارهم) أكثر من اللازم .

(١) تارن الفقرة الأولى من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ٢٠٠ م) وهي خاصة بالإجازة العارضة وهي التي تكون لسبب عارض لا يستطيع العامل معه إبلاغ رؤسائه مقدماً لترخيص له في الغياب .

ولا يصح أن يمازج مجموع الأجازات العارضة سبعة أيام طوال العام ، ولا تكون الإجازة العارضة لأكثر من يومين في المدة الواحدة ، ويسقط حق الموظف فيها بمضي العام .

كما لا يجوز أن تتمثل الإجازة العارضة بإجازة من نوع آخر ما لم يوافق رئيس المصلحة على ذلك .

وانظر المادة ١٠٨ من التشريع الأردني التي تنص على أنه « يجوز للوزير المختص ، وفي حالة عدم استحقاق الموظف لإجازة عادية أن يمنحه إجازة عرضية لا يزيد مجموعها في السنة على ١٤ يوماً مجمعة أو متفرقة لأسباب طارئة لا يستطيع معها إبلاغ رؤسائه مقدماً للسماح له بالغياب » .

ولان المادة ٣٦ من التشريع اللبناني ونصها « يحق للموظف بالإضافة إلى إجازته السنوية ، أن يتقرب بإذن و براتب كامل لمدة أسبوع على الأكثر ، وذلك في حالة زواجه أو وفاة زوجته أو أحد أسوله أو فروعه أو إخوته أو أخواته » .

السيد مدير شئون الخدمة — وذلك لتمكينه من متابعة مقرر دراسي "Course" أو بحث أو أى غرض آخر مماثل يتطلبه الصالح الحكومى .

(ب) ولا تمنح الإجازة المذكورة أكثر من فترتين (two periods) أثناء الخدمة .

(ج) ومنع هذه الإجازة لا يتوقف على أن الموظف رصيداً من الإجازات .
(د) والفترة الواحدة للاشتغال عن العمل فى إجازة اعتيادية ودراسية لا تمتد فى مجملتها إلى أكثر من ستة أشهر إلا بالموافقة الخاصة للسيد مدير شئون الخدمة .

(هـ) وتكون الإجازة الدراسية بحسب كامل ، وتعتبر مدتها فى حساب المعاش والمكافأة .

(و) وعلى الموظف طالب الإجازة الدراسية أن يعرض برنامجاً مفصلاً بطبيعة دراسته ومدتها ومكانها ، كما يجب عليه أن يتعهد كتابة بتنفيذ البرنامج الذى تمت الموافقة عليه وبعدم الانسحاب من خدمة الحكومة خلال سنتين من انتهاء الدراسة إلا بتصريح خاص من مجلس الوزراء (١) .

(١) انظر فى الإجازة الدراسية القاعدة ١٩ من لائحة الإجازات ، وفان المادة ٤٨ ف (٤) من القانون رقم ٤٦ (ج ع م) ونصها : « يجوز بقرار من الوزير المختص أو من له سلطته منح العامل إجازة دراسية بحسب أو بدون مرتب لمدة لا تتجاوز أربع سنوات وذلك على حسب مقتضيات العمل وبعد موافقة اللجنة التنفيذية للبعثات ، ويجوز مد مدة الإجازة الدراسية عند الضرورة بقرار من اللجنة التنفيذية للبعثات بشرط أن تكون التقارير الواردة عن عضو الإجازة الدراسية فاعلة بضرورة ذلك وتدخل مدة الإجازة الدراسية فى حساب المعاش والمكافأة وفى استحقاق الملاوة والترقية » .

وانظر كذلك القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات الدراسية والمنح (ج . ع . م .) .

وفان المادة ٩٥ من نظام الخدمة الأردنى ونصها « منح الموظف إجازة دراسية بدون راتب لمدة لا تزيد على سنة ، ولمدة واحدة خلال خدمته بنية تحسين مستواه الثقافى أو العلمى أو المسلكى أو المهنى أو الفنى إذا كان لتحسين علاقة مباشرة بواجبات دائرنه . وتمنح تلك الإجازة بقرار من مجلس الوزراء ، ولا يقضى للموظف المهياز إجازة دراسية علاوات سفر أو أجور انتقال ، وتمت تلك الإجازة جزءاً من خدمته الفعلية .

رابعاً - الاجازة المرضية

طبقاً للقواعد ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ من لأئحة الإجازات لعام ١٩٣٤ تنظم الإجازات المرضية على النحو التالي :

١ - يجمع كل موظف ٣٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٣٠ يوماً بنصف مرتب و ٣٠ يوماً بربع مرتب عن كل سنة خدمة ، بالإضافة إلى ٧ أيام إجازة مرضية محمية عن كل سنة (١) .

٢ - يستحق كل موظف ٩٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٩٠ يوماً بنصف مرتب و ٩٠ يوماً بربع مرتب عن كل ١٨ شهراً (٢) خدمة إذا كان لديه متجمعات من الإجازة المرضية .

== هذا . ولا يتضمن الرسوم الاشتراعى رقم ١٢ لسنة ١٩٥٩ (المعدل) « بنظام الموظفين فى لبنان » نصاً بخصوص الإجازة الدراسية ، وربما كان فى نص المادة (٣٧) الخاصة بالإجازات بدون راتب (وقد سبق ذكرها فى هامش ص ١٢٦) مجال للموظف الذى يرغب فى تحسين مستواه العلمى أو العلمى إلى مدى محدود .

ومن مقارنة النصوص يتبين أن للصرى يعطى فرصة أكبر (أربع سنوات قابلة للمد) للموظف الذى يتمتع إجازة دراسية يستطيع منها الحصول على أعلى المؤهلات العلمية .

هذا من النصوص الواردة فى قوانين الخدمة المدنية النصار إليها فيما تقدم ، وهذا لا يتم من أن بعض الدول يضم قوانين خاصة منفصلة لتنظيم شئون البعثات والإجازات الدراسية .

(١) تنس القاعدة — ٢٠ — من اللائحة على أن لرئيس المصلحة أو من ينوب عنه أن يعفى الموظف من الحضور إلى العمل بسبب المرض لمدة سبعة أيام فى العام .

فإذا تجاوز التياب هذه المدة ، وجب احتساب التجاور إجازة اعتيادية أو مرضية وفقاً لنصوص اللائحة .

هذا ، ويلاحظ أن الاجازة المرضية المحلية لا تجمع ولا تتراكم ، بل ينتهى حق الموظف فيها بانتهاء العام .

(٢) طارن الفقرة ٣ من المادة ٤٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ج . ع . م) ونصها « تكون كاملاً كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة إجازة مرضية على الوجه الآتى : =

٣ — المستخدمون في القطاع (٢٢٠/١٣٨) لا يجمعون إجازات مرضية ، ويستحقون ٣٠ يوماً إجازة مرضية بمرتب كامل و ٣٠ يوماً بنصف مرتب عن كل ٢٤ شهراً خدمة دون أن يحدث فيها مرض . وهذا بالإضافة إلى ٧ أيام إجازة مرضية محمية (١) .

المبحث الخامس

ما بعد الخدمة

الفرع الأول

توصيات لجنة شروط الخدمة

من حق هؤلاء الذين عملوا من أجل المجموع حتى أصبحوا غير قادرين على العمل والكسب ، أن يشعروا بالأطمئنان على مستقبلهم ومستقبل من يملونهم .
إن من حقهم ، وقد وهبوا خير أيام حياتهم للمجتمع ، أن يرعاهم المجتمع ، وأن يرعى ذريتهم بعد وفاتهم .
لقد صارت هذه للماني عقيدة الجميع ، وصار تقرير معاش أو مكافأة للعاملين أمراً مفروضاً منه .

== (أ) ثلاثة شهور بمرتب كامل .

(ب) ثلاثة شهور بنصف مرتب .

(جـ) ثلاثة شهور بربع مرتب .

ولعامل الحق في حالة المرض — أن يستلخذ متجمد إجازاته الدورية بجانب ما يستحقه من إجازات مرضية بشرط ألا تزيد الإجازة الاعتيادية على ستة شهور ... الخ .

وتقرر أيضاً المادة ٣٩ من التشريع اللبناني السابق ذكره ، والمادة ٩٦ وما بعدها من التشريع الأردني المشار إليه في هذا البحث .

(١) الاستحقاقات المبينة في (١ و ٢) خاصة بالموظفين داخل الهيئة أما الاستحقاقات

المبينة في (٣) خاصة بالمستخدمين خارج الهيئة .

والجهود المبذولة الآن تنبه إلى مد هذا الضمان حتى يشمل طوائف أكثر ، وبسخاء أكثر .

ولا شك في أن شروط الخدمة ، وما بعد الخدمة ، تختلف باختلاف البلاد ونظمها الاجتماعية ، وإمكانياتها الاقتصادية والمالية .

هذا ، وقد كان موضوع « ما بعد الخدمة » من بين المهام التي كلفت بها لجنة ملز التي خصصت الفصل الرابع من تقريرها له .

وفي فترة إعداد التقرير المذكور كانت شئون ما بعد الخدمة محكومة بقانون للمعاشات لسنة ١٩٠٤ وقانون للمعاشات لسنة ١٩١٩ وقانون مال التأمين لسنة ١٩٣٠ .

وقد دارت دراسات اللجنة حول ما في تلك القوانين من قصور ، كما اقترحت أن يستبدل بها قانون جديد .

وقد تراخى إصدار القانون المقترح حتى عام ١٩٦٢ حيث أصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ « بمعاشات الخدمة المدنية » .

وقبل دراسة هذا القانون نشير فيما يلي إلى بعض توصيات اللجنة لئرى — فيما بعد — إلى أى حد أخذ بها التشريع الجديد .

١ — أوردت اللجنة ما جاء في قانون للمعاشات لسنة ١٩١٩ من « أن الخدمة التي تخول الحق في المعاش هي ١٥ سنة بالنسبة للسودانيين و ١٢ سنة بالنسبة لغيرهم » .

واقترحت أن تكون هذه المدة عشر سنوات كحد أدنى .

٢ — كان التشريع القائم ينص على ضم مدة تساوى ثلث مدة الخدمة التي يقضيها الموظف جنوب خط عرض ١٢ ، ورأت أن هذه التفرقة لا مبرر لها بعد أن تحسنت الأحوال في الجنوب .

٣ — في الفقرة ٢٥ — ٨ وما بعدها ناقشت اللجنة سن المعاش ، وأشارت إلى أن الاتجاه العام في السنوات الأخيرة في أفريقيا يميل إلى تخفيض سن التقاعد ، حتى

يكون في الأقسام العليا من الخدمة مجالاً للزاحفين من الجيل الجديد الأكثر خبرة بأساليب العصر ومتنقياته .

واقترحت أن تكون سن الخامسة والخمسين هي السن التي يجوز فيها طلب التقاعد والإحالة على التقاعد ، وأن تكون سن الستين هي الحد الأقصى للتقاعد الوجوبي .

٤ — تكلمت اللجنة في الفقرة ٣٢ — ١ وما بعدها عن الخدمة القصيرة الدة التي ينص قانون المعاشات لسنة ١٩١٩ على صرف مكافآت عنها تختلف باختلاف قسم الماش الذي يعمل فيه للموظف ورأت عدم قيام مبرر لهذا الاختلاف .

٥ — بأوردت اللجنة بعد ذلك ما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون من صرف مكافأة في حالة التقاعد الاختياري للموظف في ظروف لا تؤهله للمعاش ، وعقبت اللجنة على ذلك بأنه نص غير اعتيادي ، ثم أردفت بأنه إذا كان نظام الماش لا يقوم على أساس المساهمة ، ثم استقال الموظف من عمله فإنه لا يستحق أن يحصل على أية فائدة من أي نوع ، أما إذا كان نظام الماش يقوم على أساس المساهمة فإن حق الموظف قاصر على استرداد مجموع استقطاعات الماش التي دفعها فقط .

٦ — وفي الفقرات (٣٣ — ١ وما بعدها) أشارت اللجنة إلى تقاعد الموظفين ، وعلقت على ذلك بقولها « أنه لمن المادية أن يكون نظام التقاعد للموظفين مختلفاً عن مثيله للموظفات وذلك لكي يتيسر وضع أحكام للأحوال الخاصة بالنساء والتي لا يشاركها فيها الرجال كالعمر المبكر للتقاعد ، وإمكانية إنهاء الخدمة بسبب الزواج قبل بلوغ الموظفة ذلك العمر » .

٧ — توجهت اللجنة بعد ذلك في الفقرات (٣٤ — وما بعدها) بضرورة إنشاء مال لتغطية الالتزامات المالية التي تفتضيها المعاشات بدلاً من دفعها من الإيرادات العامة .

وإنشاء هذا المال له فائدة مزدوجة ، فضلاً عن الفوائد المالية الخالصة فإنه يشجع الطمأنينة في نفوس الموظفين المستفيدين منه .

الفرع الثاني

تعريفات وأحكام عمن يسرى عليهم القانون

القانون الذى ينظم شئون المعاشات والمكافآت للموظفين السودانيين حالياً هو « قانون معاشات الخدمة المدنية » رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ الذى بدأ العمل به من أول يونيو سنة ١٩٦٢ . وهو مكون من اثنين وعشرين فصلاً [٩٧ مادة] .

والفصل الأول من القانون بعنوان « أحكام تمهيدية » ويتضمن (كما هي العادة فى القوانين السودانية) تفسيرات وتعريفات لبعض المصطلحات المستخدمة فى القانون ، كما يتضمن بعض الأحكام .

ويقوم على « تنفيذ أغراض القانون » مجلس يشكل « من أشخاص يعينهم مجلس الوزراء من وقت لآخر ، وإلى أن يتم هذا التمين يكون المجلس لجنة الخدمة العامة » .

« وفيما عدا ما ينص القانون على خلافه ، يكون القرار الصادر من المجلس بإجماع الآراء نهائياً » ، فإذا لم يصدر القرار بالإجماع تحال المسألة على وزير المالية والاقتصاد الذى يكون قراره بشأنها نهائياً .

ويجوز للمجلس أن يفوض كل أو بعض سلطاته إلى مدير شئون الخدمة .. » .

كما يجوز له إصدار لوائح لتحقيق أهداف هذا القانون على الوجه الأكمل^(١) .

(١) انظر المواد ٢ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧ و ٩٧ من القانون . وانظر بخصوص لجنة الخمسة العامة للواد من ١٠٠ إلى ١٠٧ من الدستور المؤقت المعدل سنة ١٩٦٢ ، وقد سبقت الإشارة مراراً إلى هذه اللجنة ، (انظر هامش ١ ص ٨٢) وانظر كذلك ما سنكتبه عن هذه اللجنة عند الكتابة عن (المبادئ) .

وتسرى أحكام القانون - كما جاء في المادة - ٣ - منه على معاشات ومكافآت :

(١) للموظفين^(١) الذين يلتحقون بخدمة الحكومة أو يمددون إليها بعد نفاذ هذا القانون ، أو الذين يكونون قبل نفاذ هذا القانون في خدمة الحكومة ، ومازالوا بعد نفاذه يخدمون بمقود تحت الاختبار بقصد الخدمة للمعاش^(٢) .

(ب) الموظفين الذين يكونون عند نفاذ هذا القانون في الخدمة للمعاش بالقسم (١) بموجب قانون المعاش لحكومة السودان سنة ١٩١٩ ، ويعلنون مدير شئون الخدمة كتابة خلال مدة سنة من تاريخ عينه سيادته بعد نفاذ القانون الجديد بأنهم قد اختاروا أحكامه بشرط أن يدفعوا للحكومة الفرق بين جملة المستقطع منهم طبقاً للقانون القديم وما كان يجب استقطاعه طبقاً للقانون الجديد من تاريخ بدء الخدمة الفعلية ، مضافاً إلى هذا الفرق ٤٪ منه .

(ج) الموظفين الذين يخدمون بالحكومة عند العمل بهذا القانون ولهم مدة خدمة غير معاشية مقررّة كما هو معرّف في المادة - ١١^(٣) - أو أى خدمة عامة كما هو مشار إليه في المادة - ٦١^(٤) - .

(١) كلمة «موظف» في هذا القانون « يقصد بها سوداني (ذكر) يشغل وظيفة واردة في ميزانية الحكومة المركزية (أو أى تعديل لها) تحت البند (موظفون داخل الهيئة) .
(٢) «الخدمة للمعاش» يقصد بها العمل بموجب عقد معاش (انظر تفسيرات المصطلحات الواردة في القانون المادة ٢ منه) .

(٣) تنص المادة ١٦ ف ١ من القانون على أنه يجوز للمجلس (القائم على تنفيذ أغراض القانون) بمحض تقديره أن يعلن أنواعاً من الخدمة غير المعاشية كتقدمة فعلية إضافية ، « والخدمة الفعلية » يقصد بها الخدمة بمرتب كامل والتي كان يخصم عنها من مرتب الموظف استقطاعات المعاش « المادة ٢ .

(٤) تنص المادة ٦١ على أنه « يجوز للمجلس أن يعلن اعتبار أية خدمة أو أى نوع من خدمة في حكومة غير حكومة السودان أو أى خدمة غير الخدمة في الحكومة المركزية خدمة عامة أخرى » .

هذا ، وتنص الفقرة الرابعة من المادة الثالثة على أن « أفراد العائلة الذين يتقاضون معاشاً =

== وقت نفاذ هذا القانون بموجب قانون الماش لسنة ١٩٠٤ أو لسنة ١٩١٩ يتبرون ابتداء من تاريخ نفاذ هذا القانون خاضعين لأحكامه من أجل تسوية معاشهم .

وقد بين المشرع في الفصل الثالث من القانون الأشخاص المستحقين للمعاشات والمكافآت .
فمن في المادة ٨ على أن « المعاشات والمكافآت تكون مستحقة الصرف بموجب هذا القانون فقط للموظفين الذين في الخدمة للمعاش وعن خدمتهم الفعلية ولعائلاتهم » .

ونس في المادة ٩ على ألا تعتبر أنواع الخدمة الآتية خدمة فعلية :

١ — الخدمة بموجب عقد خاص (بدون معاش) سواء كان ينص على حق في منحة أو مكافأة أم لا .

٢ — الخدمة المؤقتة .

٣ — أية خدمة أيأ كان نوعها يؤديها شخص تقل سنه عن الثامنة عشر .

فان المواد ١ و ٢ و ٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون التأمين والمعاشات للموظفين والمستخدمين والمال المدنيين بالجمهورية العربية المتحدة وفيها بيان لفئات التي أُلغيت من أجلها صندوق التأمين والمعاشات .

ونذكر بهذه المناسبة أن المشرع للصرى قد بسط أحكام هذا القانون لتشمل جميع الموظفين والمستخدمين والمال المدنيين بالقولة من الرجال والنساء .

أما القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ بمعاشات الخدمة المدنية بالسودان فقد استثنى من أحكامه — كما هو واضح مما تقدم — النساء وكذلك أفراد الخدمة المؤقتة .

لكن المشرع السوداني لم يترك هؤلاء وهؤلاء بلا ضمان : إذ أنه فيما يتعلق بالنساء المعينات على أسس دائمة فقد قرر لمن فواته مالية عن سنوات الخدمة .

“Women officials appointed on a permanent basis receive post-service benefits under an annuity scheme specially provided for them”.

انظر بالانجليزية كتاب الموظفين الدائمين ، من مطبوعات معهد الإدارة العامة بالخرطوم
سنة ١٩٦٦ ص ٢٤ .

أما أفراد الخدمة المؤقتة فيستفيدون من أحكام قانون الخدم والأشخاص المستخدمين لسنة ١٩٤٨ .

ويطبق قانون مال التأمين على الموظفين الذين يعملون في الخدمة المستدعة ، ولا ينطبق عليهم لسبب أو لآخر قانون المعاشات ، ويطبق كذلك على بعض فئات المال السديمين .

وقفة الاكتساب طبقاً للمادة ٨ هي ٤٪ من المرتب الشهري . « وعند ما يترك المكتب الخدمة يحصل علاوة على المقدار الموجود لحسابه (ومع مراعاة الشروط المقررة في المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ و ٢٠) — على مبلغ تدفعه الحكومة بمعدل المبلغ الموجود في حساباته مع قاعدة مركبة بمر ٤٪ سنوياً على جميع الاكتسابات . انظر للمادتين ٩ و ١٠ من القانون ١ .

المفع الثالث

الاستقطاعات والتسويات

وردت الأحكام الخاصة باستقطاعات المعاش في الفصل الرابع من القانون ، ووردت أحكام تسوية المعاشات والمكافآت في الفصل السادس منه .

وتنص المادة العاشرة (ف - ١) على أن يستقطع شهرياً من مرتب جميع الموظفين الذين في الخدمة للمعاش ، والذين تبلغ سنهم الثامنة عشر ، أو أكثر مبلغ بنسبة ٥ في المائة من المرتب^(١) .

وتبين للواد ١٤ إلى ٢٠ — أحكام تسوية المعاشات والمكافآت .

وطبقاً للمادة ١٤ » يحسب مقدار كل معاش ، أو مكافأة على أساس :

(أ) مقدار للمرتب .

(ب) طول الخدمة الفعلية للموظف » .

وتنص المادة - ١٥ - على أن مقدار المرتب الذي يتخذ أساساً لتسوية المعاش هو جملة المرتب الذي كان يتقاضاه للموظف خلال الاثنى عشر شهراً الأخيرة من خدمته الفعلية ، إلا في حالة الوفاة ، أو عدم اللياقة الطبية ، أو إلغاء الوظيفة حيث يعتبر مقدار المرتب هو للمرتب السنوي الذي كان يتقاضاه في ذلك التاريخ^(٢) .

(١) قانون المادة - ٨ - من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج ع م) وتنص على أن تتكون أموال صندوق التأمين والمعاشات من الاشتراكات التي تحتطع شهرياً بمقدار ١٠٪ من مرتبات وأجور للمتقاعين ، وكذلك من البالغ التي تؤديها الخزنة العامة أو الهيئات أو المؤسسات العامة . بحيث لا تقل عن ١٢٪ من مرتبات وأجور المذكورين فضلاً عن حصيلة استثمارات أموال الصندوق ، والوارد لأخرى الناتجة عن نشاط الهيئة .

(٢) تنص المادة - ١٥ - من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه في هامش [١] على أن « يسوى المعاش على أساس المتوسط الشهري للمرتبات أو الأجور المستحقة المنتظم خلال السنتين الأخيرتين من مدة الخدمة المحسوبة في المعاش » .

أما عن المكافأة فإن المرتب الذى يتخذ أساساً لتسويتها هو المرتب الذى كان يتقاضاه الموظف فى تاريخ فصله أو استقالته أو وفاته (للمادة - ١٦) .

وفى عدا ما هو منصوص عليه فى المادتين ٣٩ و ٥٠ من القانون يكون طول مدة الخدمة الفعلية للموظف من أجل تسوية المعاش ، أو المكافأة هو عدد شهور الخدمة الفعلية التى آتتها ... (للمادة ١٧) .

ومع مراعاة ما جاء فى المادة - ١٥ - فإن مقدار المعاش المستحق للتقاعد بالمعاش يحدد وفقاً للقاعدة الآتية :

$\frac{1}{16} \times \frac{1}{16} \times$ مقدار المرتب خلال الاثنى عشر شهراً الأخير \times عدد شهور الخدمة الفعلية وفلك بشرط ألا يزيد مقدار المعاش على ثلثي المرتب الذى يسوى^(١) به المعاش .

== ويستخرج الأجر بالنسبة لمعامل اليومية على أساس مجموع الأجور التى يستحقها العامل خلال فترة السنتين بحسب فئة الأجر ، وباعتبار أن الشهر ستة وعشرون يوماً ، ويقسم المجموع على أربعة وعشرين شهراً .

(١) انظر المادتين ١٩ و ٢٠ .

وفان المادتين ١٦ و ٢٠ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج . ع . م) ونصهما :
« تسوى المعاشات بواقع جزء واحد من خمسين جزءاً من متوسط المرتبات أو الأجور المحسوبة وفقاً لأحكام المادة ١٥ وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة فى المعاش بصرط ألا يتجاوز ثلاثة أرباع ذلك المتوسط » كما أنه « يجب ألا يتجاوز الحد الأقصى للمعاش فى الشهر ما يلى :

١٥٥ ج	الوزراء ومن يتقاضون مرتبات مماثلة
١٠٠ ج	نواب « « « «
٩٥ ج	من يتقاضون ١٨٠٠ جنيه سنوياً
٩٠ ج	باقي الموظفين

وانظر كذلك بقية نص هذه المادة بخصوص الحد الأدنى للمعاش فى غير حالة الاستقالة » .
هنا ، ويلاحظ أن المشرع السودانى لم يضع حداً أدنى للمعاش بخلاف المشروع المصرى ، كما أنه لم ينشئ نظاماً للتأمين كالمصنوع عليه فى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالتأمين والمعاشات بالجمهورية العربية المتحدة ، وبحسب هذا القانون تستحق بائع التأمين عند وفاة ==

الفصل الرابع

أنواع المعاشات والمكافآت

ينص المواد من ٣٤ - إلى ٦٠ (الفصل من التاسع إلى الخامس عشر) أنواع المعاشات والمكافآت التي سنوجزها فيما يلي :

أولاً - معاشات ومكافآت الموظفين الذين في الخدمة للمعاش عند التصل أو التقاعد :

إذا فصل الموظف الذي يعمل تحت الاختبار استحق مكافأة تساوي مجموع كل البالغ التي استقطعت من مرتبه بموجب المادة العاشرة (٥٠ %) (م - ٣٥) .
أما الموظف الذي يكون في الخدمة للمعاش ويتقاعد بموجب المادة ٢٩ (١) ،

المتنفع وهو الخدمة ، كما يستحق عند فصله قبل بلوغه سن التقاعد بسبب عدم اللياقة الصحية .
ويختلف المبلغ المستحق باختلاف المرتب والسن طبقاً للجدول الرقعي بالقانون . والفرص من نظام التأمين هو مواجهة الفواجم والكوارث التي تنزل بالمتنفع وهو في الخدمة .

إذا كان الفصل بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية نتيجة لإصابة عمل منح المتنفعون عموماً إضافياً قدره ٥٠ ٪ من قيمة التأمين المستحق لهم .

وفي البيان أن الحق في التأمين مستقل عن الحق في المعاش ، ولا يمنح من استحقاقه .

وهما يجيز ذكره في هذا المقام أن الأستاذ أحمد متولي العتباتي عضو لجنة شروط الخدمة (لجنة مار) كان قد اقترح « وضع حد أدنى للمعاشات حتى لا تكون صافية » مخالفاً بذلك وجهة نظر اللجنة (ص ١٢٤ من تقرير المشار إليه) .

(١) تنص المادة ٢٩ على أنه « يجوز لأي موظف في الخدمة المعاش (فيما عدا الموظف تحت الاختبار) أن يتقاعد في أي وقت بعد بلوغه سن التحسين ، ويجب أن يتقاعد عند بلوغه سن الخامسة والخمسين ، غير أن الحكومة الحق - بموافقة مجلس الوزراء - في أن تسبق أي موظف ليخدم بموجب عقد من سنة إلى أخرى إلى أن يبلغ سن الستين ، والخدمة بموجب هذا العقد تعتبر خدمة فعلية إضافية (راجع سابقاً ص ١٣٤ بخصوص توصيات لجنة شروط الخدمة عن سن المعاش وطرن المادة ١٣ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٣ (ج . ع . م) التي حددت سن الستين لانتهاء الخدمة فيما عدا بعض الاستثناءات) .

أو يحال إلى التقاعد بموجب المادة ٣٠ (عند إنهاء الوظيفة أو لصالح الخدمة) (١) ،
أو يفصل بموجب المادة ٣٣ (لعدم لياقته طبياً للاستمرار في الخدمة) (٢) فإنه يكون
مستحقاً :

(أ) لكافأة تسوى بمعدل مرتب شهر ونصف عن كل سنة من الخدمة
الفعيلة إذا أتم خمس سنوات أو أقل في خدمة فعيلة .

(ب) لكافأة تسوى بمعدل مرتب شهر ونصف عن كل سنة من السنوات
الخمس الأولى وبمعدل مرتب ثلاثة أشهر عن كل سنة تزيد على الخمس وتقل عن ١٢
سنة خدمة فعيلة .

(ج) للماش إذا أتم ١٢ سنة أو أكثر خدمة فعيلة (المادة ٣٦) (٣) .

(١) بموجب المادة — ٣٠ — « يجوز أن يحال إلى التقاعد أى موظف في الخدمة للمعاش
في حالتين :

(أ) عند إنهاء الوظيفة ، ويعوض في هذه الحالة بإضافة سنة (إلى خدمته الفعيلة) من كل
أربع سنوات عن المدة بين تاريخ تقاعده وتاريخ بلوغه سن الخامسة والخمسين .

(ب) إذا أوصى الوزير المختص بإحالة إلى التقاعد ووافق مجلس الوزراء على ذلك « .
فإن المادة — ١٤ — من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٤١ (ج . ع . م) ، وقد جاء
فيها أنه إذا كان إنهاء الخدمة بسبب إنهاء الوظيفة أو الفصل بقرار جمهوري أو بلوغ سن
التقاعد فيستحق المنتفع معاشاً متى بلغت مدة خدمته المحسوبة في المعاش خمس عشرة سنة
على الأقل .

(٢) فإن المادة — ١٩ — من القانون رقم ٦٣/٥٠ السابق ذكره وهي تنص على
استحقاق المعاش في حالة الفصل بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة .

(٣) كانت مدة الخدمة التي تحصل الحق في المعاش طبقاً لقانون ١٩١٩ : ١٥ سنة
بالنسبة للسودانيين و ١٢ سنة بالنسبة لغيرهم . واقترحت لجنة شروط الخدمة أن تكون هذه
المدة عشر سنوات كحد أدنى ، ولكن المشرع جعل هذه المدة ١٢ سنة (فإن المادة —
١٤ — من القانون رقم ٦٣/٥٠) التي جعلت الحد الأدنى لاستحقاق المعاش — كقاعدة
حامة — عشرين سنة .

ثانياً — مكافآت الموظفين الذين في الخدمة للمعاش عند الاستقالة :
لا يستحق الموظف المستقيل معاشاً ، ولكن يستحق مكافأة تسوى على النحو التالي :

(أ) إذا كان قد أتم مدة تقل عن سبع سنوات في خدمة فعلية استحق مكافأة تساوى مقدار استقطاعات المعاش .

(ب) فإذا كان قد أتم مدة أطول استحق مكافأة تسوى بمعدل أربعة أخماس مرتبه الشهري عن كل سنة في الخدمة على ألا تزيد جملة المكافأة على مرتب سنة .

ولا بد لاستحقاق المكافأة من تقديم شهادة من الرئيس المختص بأن المستقبل قد خدم بإخلاص وجد^(١) .

(١) انظر المادة — ٣٧ — ، وفان للوارد ٢٣ وما بعدها من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج ٢٠٤٠) ، وبموجبها يستحق الموظف المستقيل معاشاً ، ولكنه يخفص بنسبة تختلف باختلاف السن ، ووفقاً للجدول رقم ٢ المرفق بالقانون ، ومع مراعاة أحكام المادة — ٢٤ — التي تستثنى من حكم التخفيض في حالة الاستقالة بعض الفئات . فإذا كانت مدة خدمة المستقيل تعطيه الحق في المكافأة (لا المعاش) حسبت المكافأة على النحو المبين في المادة — ٢٥ — ونصها :
« إذا انتهت خدمة المتفرع ولم تكن مدة خدمته قد بلغت القدر الذي يعطيه الحق في المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون استحق مكافأة تحسب على أساس ١٥٪ من المرتب أو الأجر السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة المشار إليها ، ولا تستحق أية مكافأة إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات . على أنه إذا كان ترك الخدمة بسبب الاستقالة تحسب المكافأة وفقاً للنسب التالية :

١٠٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا بلغت مدة الخدمة ثلاث سنوات فأكثر وأقل من عشر سنوات .

١٢٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا بلغت مدة الخدمة عشر سنوات ولم تصل لعشرين سنة . على أن المتنصتات المتزوجات اللاتي يستقلن من الخدمة تسوى مكافأتهن على هذا النحو :

١٢٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا لم تصل مدة الخدمة إلى ١٥ سنة ومهما قلت هذه المدة .

١٥٪ من المرتب ... عن كل سنة محسوبة في المعاش إذا بلغت مدة الخدمة ١٥ سنة على الأقل .

ومن هذا النص يتبين أن المشرع أكثر رعاية للمرأة من الرجل ، بشرط أن تكون المستقيلة متزوجة .

ثالثاً — معاشات خاصة تمنح للموظفين الذين في الخدمة للمعاش عند إصابتهم بمرض ناشئ عن حادث أو مرض ناشئ عن الخدمة وفي أثنائها :

يشترط لاستحقاق هذه المعاشات الخاصة أن يترتب على الحادث أو المرض عدم القدرة على الاستمرار في العمل ، كما يشترط ألا يكون هذا أو ذاك نتيجة سلوك مقصود أو إهمال من الموظف . فضلاً عما تقدم يشترط في حالة المرض بالذات موافقة مجلس الوزراء .

فإذا توفرت هذه الشروط سوى المعاش على النحو المبين في المادة (١٩) مع مراعاة ما يأتي :

(١) إذا لم يكن الموظف قد بلغ الخامسة والخمسين تضاف إلى خدمته الفعلية مدة إضافية تساوي نصف الفرق بين سنه في تاريخ إصابته وبين سن الخامسة والخمسين .

(ب) في حالة ما تقل جملة الخدمة الفعلية بعد الإضافة إليها على الوجه المتقدم عن إثنتي عشر سنة تضاف إليها مدة أخرى يحطها ١٢ سنة .

ومع ذلك ، وطبقاً للمادة - ٤٠ - فإذا رأى المجلس المشرف على تنفيذ أغراض القانون ، أن المعاش للنصوص عليه في المادة - ٣٩ - غير كاف فله منح معاش أعلى على ألا يجاوز ثلثي المرتب^(١) .

(١) ظن المادة ٢٠ من القانون رقم ١٣/٥٠ (ج ٥٠ ع م) ونصها : « يسوى المعاش في حالة الفصل بسبب الوفاة أو عدم القيادة الصحية نتيجة الإصابة عمل على أساس أرية أخس المرتب أو الأجر الشهري مهما كانت مدة الخدمة .. كما يتمتع للمتقاعدين بسبب الظروف المشار إليها ، أو المستفيدين عنهم في حالة وفاتهم تمويضاً إضافياً قدره ٥٠ ٪ من قيمة التأمين الذي يستحق لهم وفقاً لأحكام المادة - ١١ - . . . ويقصد بإصابة العمل الإصابة بأحد الأمراض المهنية المبينة بالجدول رقم ١ بقانون التأمينات الاجتماعية أو الإصابة نتيجة حادث أثناء تأدية العمل أو بسببه ، ويعتبر في حكم ذلك كل حادث يقع للمتقاعدين خلال فترة ذهابه لمباشرة العمل وعودته منه .

رابعاً — معاشات عائلية عادية تمنح لعائلات من يتوفى من المتقاعدين
بالمعاش ومن الموظفين في الخدمة للمعاش :

يمنت أحكام هذا النوع من المعاشات للواد ٤٣ وما بعدها ، (الفصل الثالث
عشر) وطبقاً لهذه النصوص يصرف للمعاش المائلي العادى :

(١) لمائلة المتقاعد بالمعاش الذى يتوفى وفقاً لما يلى :

أولاً — فى حالة المتقاعد بالمعاش الذى أحيل إلى التقاعد بموجب المادة ٣٠ إذا
كان عقد الزواج قد تم قبل التاريخ الذى أحيل فيه للموظف إلى المعاش .

ثانياً — فى حالة التقاعدين بالمعاش الآخرين إذا كان عقد الزواج قد تم قبل
سنة على الأقل من التاريخ الذى فصل أو تقاعد فيه للموظف (١) .

(١) أى أنه و حالة الإحالة إلى التقاعد بسبب لفاء الوظيفة أو لصالح الخدمة يصرف
لمائلة المتوفى معاش عائلى عادى إذا كان عقد الزواج قد تم فى أى تاريخ إقبل تاريخ الإحالة إلى
المعاش ، أما فى حالة التقاعدين الآخرين فيجب لكى تستحق المائلة المعاش أن يكون عقد الزواج
قد تم قبل سنة على الأقل من تاريخ التقاعد . وقد أخذ المشرع المصرى بمبدأ متقارب لما أخذ
به المشرع السودانى فى هذا الشأن ، إذ تنص المادة ٣٠ من القانون رقم ٦٣/٥٠ على أنه
« لا تستحق أرملة صاحب المعاش التى تم زواجه بها بعد الإحالة إلى المعاش وبعد بلوغه سن
الستين ، وكذلك الأولاد المرزوقين من هذا الزواج أى معاش ، ولا يسرى الحكم المتقدم على
مطلقة صاحب المعاش التى عقد عليها بعد سن الستين ، وكانت فى عصمته قبل بلوغ هذه السن ،
وكذلك أولاده المرزوقين من هذا الزواج » .

هذا ، ولا يفوتنا أن نثير هنا إلى أن لجنة شروط الخدمة (لجنة ملز) كانت قد أوصت
(فى الفقرة ٣٠ -- ٣) « ألا يمنح أى نصيب فى المعاش لأى شخص يولد بعد تقاعد صاحب
المعاش عن الخدمة » . ولكن الأستاذ أحمد المتباني عضو اللجنة قدم مذكرة خالف فيها
هذه التوصية (أنظر ص ١٢٥ من النسخة العربية للقرار) ، وهذه عبارته « لاني أفسر
بان حرمان الأطفال الذين يولدون بعد تقاعد والدهم بعيد عن العدالة . لأن الغرض الأساسى
الذى بنى عليه نظام التقاعد فيما يخص بالأطفال هو إعطاؤهم درجة معينة من الضمان المالى عند
وفاة من يولمهم . وأنى لا أرى أى مبرر للتفريق بين من ولدوا أثناء الخدمة ومن ولدوا بعدها
مادم هؤلاء جميعاً ثمره زواج تم و حدود المدة الممنوعة قبل الإحالة إلى المعاش . فبالعكس تماماً
أن الأطفال الذين يولدون بعد نهاية الخدمة ، وفى وقت أصبح أمل والدهم و البقاء على قيد
الحياة يتلاشى تدريجياً لهم أحق من غيرهم فذلك الضمان » .

وفانى فى تقديى لتقاعدين السودانى والمصرى أذهب إلى أبعد مما ذهب إليه الأستاذ المتباني ،

(ب) لمائلة الموظف المتوفى الذى كان فى الخدمة للمعاش فى تاريخ وفاته ، والذى لو كان قد فصل فى تاريخ وفاته بموجب المادة ٣٣^(١) لا يستحق معاشاً بموجب المادة ٣٦ (ج) (٢) .

ومقدار المعاش المستحق للمائلة يكون (وفقاً للمادة ٤٥) :

(١) ثلاثة أرباع المعاش إذا كان من يستحقه شخصان فأكثر (٣) .

== وأرى عدم حرمان مائلة المتقاعد من أرمله وأطفال ولو كان الزواج قد تم بعد التقاعد وبعد بلوغ سن الستين ، أما الميراث فهى نفسها التى قدمها سيادته ، وهى أن هؤلاء أولى بالشئ من غيرهم ، وأجدر برعاية الدولة وكفالتها .

(١) للمادة (٣٤) خاصة بالفصل لعدم اليقظة الطبية .

(٢) المادة ٣٦ (ج) تنص على استحقاق الموظف « لمعاش إذا تم ١٢ سنة أو أكثر خدمة فعلية .

(٣) جاء فى تقرير لجنة شروط الخدمة (فى الفقرة ٣٠ - ٤) أنه قدمت إليها « مطالب لرفع النسبة القصوى للأرامل والأيتام من النصف (كما كان الوضع فى ظل قانون سنة ١٩١٩) إلى الثلاثة أرباع من معاش الموظف بحجة أن الفقر العجائى فى دخل المائلة إلى النصف يسبب صعوبات كثيرة . . » ورأت اللجنة أن تبقى النسبة القصوى لمعاش وريثة الموظف كما هى ، وذلك لأن رفع النسبة إلى الحد المذكور تترتب عليه التزامات مالية لا يمكن تقديرها . وقد خالف الأستاذ أحمد متولى العتباتى اللجنة فيما ذهبت إليه ، وقال (فى مذكرة منشورة بالتقرير من ١٢٣) : « القانون الحالى يحدد معاش المائلة بنصف المعاش الذى يستحقه الموظف بصرف النظر عن حجم المائلة . إن رفع هذا التحديد على الموائل الكبيرة لعظيم جداً وخصوصاً فى حالة الموظفين ذوى المرتبات الصغيرة . . فى هذه الحالة تواجه المائلة موقفاً حرجاً . . تضطر معه إلى الالتجاء إلى إحسان الأتارب » واستطرد فقال : « ان النصوص المتعلقة بأنسبة الأرامل والأطفال من المعاش قد أخذتها حكومة السودان برمتها من القانون المصرى « الذى تم تعديله » وأصبحت استحقاقات الأرامل والأطفال فيه مستندة فى تقديرها على نسبة تختلف باختلاف عدد أفراد المائلة ، ورفضت النهاية القصوى لنصيب المائلات ذات الأربعة أشخاص فأكثر إلى ثلاثة أرباع المعاش » .

وقد انتهى الأستاذ العتباتى فى مذكرته إلى اقتراح ما يأتى :

(١) أن يحدد نسب مختلفة للمعاش حسب حجم المائلة .

(ب) زيادة النسبة القصوى فى حالة الموائل الكبيرة حتى لا يكون المربوط فى مقدار المعاش نسكة على المائلة .

(ب) نصف المعاش إذا كان المستحق شخصاً واحداً .

ويقسم المعاش بنص المادة ٤٦ على النحو التالي :

(أ) النصف للأرملة والأرامل بحصص متساوية عند وجود طفل أو أطفال ؛
والكل للأرملة أو الأرامل بحصص متساوية عند عدم وجود طفل .

(ب) النصف للطفل أو الأطفال بحصص متساوية في حالة وجود أرملة أو أرامل
والكل للطفل أو الأطفال بحصص متساوية في حالة عدم وجود أرملة^(١) .

وتنص المادة — ٤٧ — على عدم استحقاق أفراد العائلة « الآتى بينهم أى
نصيب في أى معاش عائلي عادي » :

١ — الأبناء الذين بلغوا سن الواحدة والعشرين أو جاوزوها في تاريخ وفاة
المتقاعد بالمعاش أو الوظف على أنه :

(أ) في حالة ما يقع ذلك الإبن مدير شئون الخدمة « أنه يتلقى تعليمًا عامًا
لكل وقته في أية جامعة أو معهد أو كلية معترف بها أو مؤسسة مشابهة يكون له
الحق في المشاركة في المعاش حتى ينتهي ذلك التعليم ، أو حتى يبلغ سن السادسة
والعشرين أيهما كان أسبق .

(ب) يجوز لمدير شئون الخدمة إذا اقتنع بأن ذلك الإبن نتيجة لاختلال في

== (ج) وضم حد أدنى للمعاشات حتى لا تكون صفرية .

ومن مقارنة مقترحات الأستاذ العتباتي بما انتهى إليه الفرع السوداني في المادة ٤٥ من
قانون المعاشات الحالي يتبين أن المشرع قد حقق فلا ملجاء في (أ) و (ب) من المقترحات الثلاثة .

(١) قانون المادة ٢٩ من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج . ع . م) — وقد نصت على أنه
« إذا تولى المتنظم أو صاحب المعاش كان للمستحقين عنه الحق في تقاضى معاشات وفقاً للأنصبة
والأحكام المقررة بالجدول رقم ٣ المرافق ويقصد بالمستحقين في المعاش :

١ — أرملة المتنظم أو صاحب المعاش ٢ — أولاده ومن يعولهم من إخوته الذكور
(في الحدود المينة بالمادة) .

٢ — الوالدين بالشروط الموضحة فالتنص .

قواه العقلية أو البدنية غير قادر على كسب عيشه أن يقرر استعفاق ذلك الإبن في المشاركة في المعاش طالما ظل غير قادر على الوجه المتقدم^(١) .

٢ — البنات الزوجات أو الترملات في وقت وفاة التقاعد بالمعاش ، أو الموظف .

٣ — الأبناء المينون أو البنات اللعنات في وظائف مستديعة في الحكومة في وقت وفاة التقاعد بالمعاش أو الموظف .

وتنص المادة -- ٥٠ — على أنه « في حالة ما يتوفى أى فرد من أفراد عائلة يتقاضى نصيباً من معاش عائلتي عاды أو في حالة ما يسقط حقه فيه بموجب المادة — ٤٨^(٢) — يجب أن يباد تقدير المعاش العائلي العاды أو أى نصيب منه يخص كل

(١) تنص المادة ٢٩ من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج . ع . م) (وقد سبقت الإشارة إليها) على حكم مماثل .

(١) تنص المادة ٤٨ المشار إليها في التذييل على سقوط الحق في المعاش العائلي العاды للأرامل والبنات اللاتي يتزوجن ، والبنات والأبناء الذين يمينون في وظائف مستديعة في الحكومة ، والأبناء ، بمجرد بلوغهم سن الواحدة والعشرين مع ملاحظة ما جاء في المادة ٤٧ . وكانت لجنة شروط الخدمة قد رأت (س ٦٧ من التقرير) أنه « يجب أن تنف أنصبة البنات عندما يتزوجن أو عندما يزاولن عملاً لكسب عيشهن منه » وقد خالف الأستاذ المتباني اللجنة في ذلك ، وكان مما قاله (س ١٢٥ من التقرير) « أن لا يحاق نصيب البنت في المعاش حينما تتخطى في عمل يدر عليها ربحاً . . . يوق حينما حركة التقدم في دخول المرأة إلى ميدان العمل » ثم يستلرد فيقول : « فني انجلترا مثلاً حيث تبلغ نسبة الموظفات في الخدمة العامة ثلث المجموع الكلي لخدام الدولة ، ونسبة الموظفات في المؤسسات الخاصة أكثر من ذلك — لا تفقد بنت معاشها إلا في حالة الزواج أو الماشرة ومع ذلك فإن هذا المعاش يعود إليها حينما ينهى الزواج أو الماشرة . لأن الاستخدام الذي يدر ربحاً لا يعتبر عاملاً لتجريد من المعاش في الملكة المتحدة ، وبالأحرى لا يصح أن يكون كذلك في السودان » وبما يلت نظر أن المشرع قد نص على عدم استحقاق البنين والبنات في حالة التمين في وظائف مستديعة في الحكومة ، وهذا يبق تقرير حقه في المعاش إذا كان التمين في غير الحكومة ، وكذلك إذا كان في وظائف مؤقتة ولو في الحكومة ذاتها .

ولما كان المعاش يقوم — أصلاً — على أسس وأسباب اجتماعية ، فإن لا أرى مبرراً للاستمرار في أدائه إلى من يصل عملا يدر عليه كسباً يساوى مبلغ المعاش أو يزيد عليه^١ ، اللهم إلا في حالة ما إذا كان مجموع الاثنين « المعاش والأجر » من الضالة بحيث لا يفي بالحاجات =

فرد من أفراد العائلة الذين يظنون مستحقين للمشاركة فيه وفقاً للمادتين ٢٥ ، ٢٦ .
كما يعاد تقدير تلك الأنصبة في حالة الأرملة أو البت التي يعود إليها استحقاقها
لنصيبها بموجب المادة ٤٩ (١) .

خامساً — معاشات عائلية خاصة تمنح لعائلات من يتوفى من الموظفين.
الذين في الخدمة للمعاش عندما تكون الوفاة ناتجة عن حادث أو مرض
ناشئ عن خدمة الموظف وفي أثنائها :

سمها للشرع معاشات عائلية خاصة لأنها تواجه حالات غير عادية يمنحها الشرع .
بشيء من الرعاية والتمويس المالي للتسم بالسحاء .

وقد بين الشرع أحكام هذه المعاشات في المواد ٥١ وما بعدها . فتنص المادة —
٥١ — على أنه « مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في الفصل (الفصل الرابع
عشر) تكون عائلة الموظف في الخدمة للمعاش مستحقة لمعاش عائلي خاص في حالة
ما يقتل الموظف أثناء تأدية واجباته أو يتوفى نتيجة لحادث أو مرض ناشئ عن خدمته
وفي أثنائها ولم تكن الوفاة راجعة إلى سوء سلوك مقصود أو إهمال منه » .

ومقدار المعاش العائلي الخاص (كما حددته المادة ٥٢) ، هو عبارة عن الجزء
المستحق للعائلة (طبقاً للمادة ٢٥) من المعاش الخاص الذي كان يمكن أن يستحقه
الموظف التوفي بموجب ٣٩ فيما لو كان قد عجز في تاريخ وفاته عن الاستمرار في
الخدمة نتيجة لحادث ... إلخ . (وقد سبق ذكر المادتين ٤٥ ، ٣٩) .

ومع ذلك فإذا رأى المجلس للشرف على تنفيذ أغراض هذا القانون في حالات

= الضرورية المستحق . أنظر وفارن المواد ٢٩ (فقرة أخيرة) و ٣٢ و ٣٣ و ٣٤ و ٣٥
من القانون رقم ٦٣/٥٠ (ج . ع . م) .

(١) المادة — ٤٩ — خاصة بإعادة المعاش للأرامل والبنات اللاتي يتزوجن ثم يظفرن
في الحدود المينة بالنص .

وكانت لجنة شروط الخدمة قد أوصت « بالاتحاد أنصبة البنات مرة أخرى عند طلاقهن .
أو عند انقطاعهن عن العمل » (ص ٩٧ من التقرير) ولكن للصرح السوداني لم يأخذ بهنهم
التوصية .

فان المادة ٣٢ من القانون رقم ٦٣/٥٠ المذكور في الهامش السابق .

استثنائية أن الماش المقرر في المادة ٥٢ غير كاف فيجوز له (مع مراعاة كل الظروف ومع مراعاة موافقة مجلس الوزراء عند الاقتضاء) أن يمنح معاشاً أعلى يراه كافياً على ألا يزيد على الحد الذي رسمته المادة (١) .

سادساً — مكافآت تمنح لعائلات من يتوفى من الموظفين أثناء الخدمة في الحالات التي لا يستحق فيها معاش عائل :

إذا توفى موظف في الخدمة للمعاش ، وترك عائلة لا تستحق معاشاً ، صرفت لها مكافأة * تكون مساوية للمكافأة التي كان يمكن أن يستحقها الموظف ذاته فيما لو كان قد فصل من تاريخ وفاته بموجب أحكام المادة ٣٢ » (الخاصة بالفصل لأسباب طيبة وقد سبق ذكرها) . والمكافآت المستحقة في هذه الحالة تقسم وفقاً للمادتين ٤٥ ، ٤٦ السابق الإغارة إليهما . (أنظر للواد ٥٨ ، ٥٨ ، ٥٩ ، وأنظر كذلك المادة ٦٠ بشأن الأفراد الذين لا يستحقون نصيباً في المكافأة ، ويلاحظ أن أحكام هذه المادة الأخيرة مشابهة لأحكام المادة ٤٧ السابق ذكرها) .

(١) طارن المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٢/٥٠ (ج . ع . م) . وقد سبق ذكرها من ١٤٣ . ويلاحظ أن المصريح المصري لم يقيد استحقاق الماش في هذه الحالات بعدة خدمة معينة ولا بمحد أعلى .

الفصل الثالث

التأديب

كلمة تمهيدية

إذا كان الكلام عن شئون الموظفين والعمال يقتضى حتماً بحث العوامل المادية والمعنوية التى يجب توفيرها لهم لتشجيعهم على التسابق فى إجابة أعمالهم ، فإن تلك الشئون تستلزم أيضاً تفصيل الحديث عن نظام تأديبهم .

والتأديب يعنى تقصى خير الوسائل لإزالة الجزاء المناسب بمن ينصرف عن الواجب الوظيفى ، ويعنى أيضاً الكشف عن أحسن الضمانات التى يجب أن تحاط بها أية عناية تأديبية حتى لا يستبد البعض بالبعض ، وحتى يقف من يدهم سلطة التأديب عند الحدود التى رسمها القانون^(١) .

وفيما يلى سندرس تأديب الموظفين وفقاً لقانون سنة ١٩٢٧ للمدلى حتى ١١/١٥ / ١٩٦٣ فى خمسة مباحث على النحو التالى :

(١) انظر فى التأديب والجزاءات التأديبية مؤلفاً للـ المجلس القضاى فى القانون العاشر ، والجزاءات الإدارية ذات الاختصاص القضاى فى مصر — دار الفكر العربى ، سنة ١٩٦٥ م. وما بعدها .

البحث الأول

سريان القانون

تنص المادة (٣) على ما يأتي :

١ — لا يسرى هذا القانون على النظار والعمد وللشايخ وغيرهم من الأشخاص الذين يشغلون وظائف مماثلة .

٢ — ولا يسرى على أفراد القوات للسلسلة الخاضعين للقانون العسكري إلا من ألحق منهم بالخدمة المدنية بالحكومة .

٣ — ولا يسرى على أي فرد من قوات الشرطة أو السجانيين إذا كانوا خاضعين لقانون الشرطة أو أي قانون معدل له أو حل محله^(١) .

٤ — وفيما عدا ما تقدم يسرى هذا القانون بصفة عامة على جميع الأشخاص الذين تستخدمهم الحكومة بصفة منتظمة ومستديعة^(٢) أو الذين كانوا مستخدمين بهذه الصفة في التاريخ الذي يظن أنهم ارتكبوا فيه ذنباً من الذنوب المبينة بهذا القانون ، بما في ذلك أيضاً الأشخاص للربوطة رواتبهم في ميزانية الخدمات المحلية وللديرية والأشخاص للربوطة رواتبهم في ميزانية الحكومة المركزية على السواء ..

(١) للمبين في ١ و ٢ و ٣ من المادة نظير في الجمهورية العربية المتحدة ، فالعمد ومن في حكمهم ، وأفراد القوات المسلحة ، ورجال الشرطة تنظم شئون تأديبهم القوانين الخاصة بهم .

(٢) واضح من النص أنه فيما عدا من استثنائهم في الفقرات الثلاث الأولى فإن القانون . ينطبق على سائر الموظفين ومنهم رجال القضاء والنيابة والجامعات ... الخ ، بخلاف ما هو واقع في مصر ، إذ يخضع تأديب هؤلاء (وطوائف أخرى من الموظفين محدودة) للقوانين الخاصة بهم .

المبحث الثاني

الذنوب

هكذا سماها للشرع السوداني في قانون تأديب الموظفين الذى تضمن القسم الثانى منه « الذنوب والمقوبات Offences and Penalties » (المواد ٦ وما بعدها) . ويسمىها الشرع المصرى « المخالفات المالية والإدارية ^(١) » ويستعمل القضاء الإدارى المصرى فى أحكامه اصطلاحات مختلفة ^(٢) . أما الفقهاء المصريون ^(٣) فيستخدمون غالباً اصطلاح « الجريمة التأديبية » .

وقد نص المشرع السودانى على « الذنوب » فى المادة ٦ من قانون التأديب ، كما نص فى « قواعد سلوك موظفى الحكومة » (تشريع رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨) على بعض الواجبات والمحظورات على الموظفين . وقد وردت هذه وتلك على سبيل ^(٤) المثال لا الحصر .

(١) انظر على سبيل المثال المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧/١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ، والمادة ٨٦ من القانون رقم ٢١٠/١٩٥١ ، والمادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦/١٩٦٤ .

(٢) انظر — مثلا — حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٧/١٢/١٩٥٨ (السنة الرابعة من ٤٥٨ ، وقد جاء فيه « إن المخالفة التأديبية هى أساساً تهمة قائمة بنفاتها ... الخ » ، وانظر حكمها فى ٢٤/١/١٩٥٩ (السنة الرابعة من ٦٦٣) وقد استخلصت فيه عبارة « فإن ما يقع من التهم يشكل ذنباً إدارياً » ، وحكمها فى ٢١/٤/١٩٦٢ (السنة ٧ من ٦٦٣ وفيه تقول « طبيعة الجريمة التأديبية تختلف اختلافاً كلياً عن طبيعة الجريمة الجنائية » وحكمها فى القضية رقم ٤٥٤ (السنة السادسة من ٦٨٠) وفيه قالت « الذنب التأديبي يختلف » إلى آخره .

(٣) انظر مثلا الدكتور الطهاوى ، نفس المرجع ، ص ٧٧٠ والدكتور محمد جودت اللط « المسئولية التأديبية للموظف العام » ، رسالة دكتوراه سنة ١٩٦٧ ص ٧٦ وما بعدها ، ومؤلفنا فى « العمل القضائى » نفس المرجع ص ١٦٧ .

(٤) الجرائم الجنائية معدودة يحكمها المبدأ المشهور « لا جرعة إلا بنس » أما الجرائم التأديبية فتغير مصورتها فى التشريع المصرى (انظر المواد ٥٢ وما بعدها من القانون رقم ٤٦/ =

وتنص المادة (٦) السابق ذكرها على أن الموظف ^(١) الذي يرفض إطاعة أى أمر من أوامر الحكومة أو لوائحها السارية عليه ، أو يقصر في إطاعتها ، أو يرفض إطاعة أى أمر قانوني صادر إليه من رئيسه ، أو يقصر في إطاعته ، أو يرفض القيام بواجبه أو يقصر في أدائه ، أو يتخلف عن القيام به ، أو الذي يقع منه أى فعل أو إغفال يظهر به بسلوك يتنافى مع قيامه بواجباته على الوجه الصحيح أو غير لائق بمركزه الرسمي ، « أو الذي يحكم بإدائته في تهمة جنائية أو الذي أشهر إفلاسه من محكمة مختصة يعامل بموجب هذا القانون مع عدم اللاس بأية إجراءات

== ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين بالدولة) وهنا فهو مسلّك المشرع المصري في أغلب قوانين التأديب الخاصة ، على أن للمصرع المصري محاولات جزئية ، حدد فيها بعض الجرائم التأديبية والعقوبات التي توقع على مرتكبها (انظر المادتين ٧٣ و ٨١ من القانون رقم ١٨٤/١٩٥٨ في شأن تنظيم الجامعات وقد نص فيها على أن عضو هيئة التدريس الذي يعطى دروساً خصوصية يكون جزاؤه الزل . وللمصرع الإيطالي محاولة جديّة في حصر الجرائم التأديبية وتحديد عقوبة لكل منها ، ومع ذلك يلاحظ أن تحديد المشرع المذكور لهذه الجرائم جاء مرناً . أما المشرع الفرنسي فإنه لم يحصر الجرائم التأديبية . ولما كان المشرع عمومياً لم يحصر هذه الجرائم فإن السلطة التأديبية هي التي تقدر وتحكم عما إذا كان فعل معين يكون أو لا يكون جريمة تأديبية ، وتقديرها هذا خاضع لقاضي تجاوز السلطة .

انظر في كل ما تقدم مؤلفنا في العمل القضائي ، والأحكام والمراجع المشار إليها فيه ، ص ١٦٧ و ٢١٨ ، ولغتون : الدكتور محمد جودت الملط ، نفس المرجع ، ص ٦٩ . هذا ، وتذكر هنا للمصرع السوداني حالة حدد فيها عقوبة معينة لذنب معين ، فقد جاء في الفقرة الأولى من المادة (٨) من قانون التأديب أنه « لا يجوز أن يحكم بالحرمان الجزئي أو الكلي من المعاش أو المسكافاة إلا مع الحكم بالزل لسوء السلوك أو عدم الطاعة أو الإهمال في الواجب .

ومع ذلك يلاحظ أن الذنب الذي حدده النص مرّن ، فسوء السلوك ، وعدم الطاعة والإهمال في الواجب عبارات عامة وواسعة ، يرجع تحديد الأفعال التي تكونها إلى السلطة التأديبية التي تقدر ما يعتبر منها كنكفك وما لا يعتبر ، والتي تحدد أيضاً ما يكون منها عقوبته الزل ، أو الزل مع « الحرمان الجزئي أو الكلي من المعاش أو المسكافاة » وما لا يكون .

(١) تنص المادة (٤) من القانون على أن كلمة « موظف » تشمل كل شخص يسرى عليه هذا القانون .

مدنية أو جنائية^(١) يمكن أن تتخذ ضده .

أما التشريع رقم ١٩٥٨/٣٠ « بقواعد سلوك موظفي الحكومة » فقد أصدره مجلس الوزراء « عملاً بالسلطات المخولة له بالمادة ٢٠ من الدستور المؤقت » (الذي كان قائماً وقتئذ) وذلك « لتنظيم الرقابة على سلوك موظفي (٢) الحكومة » .

وبعد أن أوجب التشريع المذكور في القاعدة — ٣ — منه « على كل موظف في كل الأوقات أن يراعى النزاهة التامة والإخلاص في أداء واجبه »^(٣) أخذ في القواعد التالية في سرد المحظورات ومالا يجوز للموظفين إتيانها . وما لا ريب أنه مع مرونة العبارات التي وردت في هذا التشريع ، فإنها جاءت — كما قلنا — على سبيل المثال لا الحصر .

(١) طارن المادة (٥٩) من القانون رقم ١٩٦٤/٤٦ (ج . ع . م) ونصها « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بظهور من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء ، وانظر تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية — الفصل العاشر ، الفقرة ١٠ — ب — ١٠ وما بعدها ، وفيها انتقدت اللجنة مضمون المادة (٦) من القانون السوداني .

(٢) حددت القاعدة « ٢ » (فقرة ب) من التشريع المقصود « بالموظف » بأنه أي شخص معين في أية وظيفة بالحكومة سواء بصفة دائمة أو مؤقتة ، بقدر أو بغيره ، واستنتجت المادة الموظفين المعينين في وظائف منصوص عليها بالقوانين في الدستور السوداني المؤقت ، كما استنتجت أفراد القوات المسلحة .

هذا ، وقد سبق أن أشرنا إلى أن المصراع السوداني قد درج على تصدير تشريعاته المختلفة بتفسير للألفاظ والمصطلحات الواردة فيها ، وقد يكون لفظ أو المصطلح الواحد معان تختلف باختلاف هذه التشريعات ، فكلمة « موظف » مثلاً ، قد تكون لها معان تختلف ، وتقع أو تضيق باختلاف قصد المشرع منها في مختلف القوانين والتشريعات ولهذا نظير في التشريع القانون : انظر في المقصود بالموظف العام : الدكتور محمد جودت اللطيفي المرجع ص ٧ وما بعدها .

(٣) طارن المادة ٥٣ من القانون رقم ٦٤/٤٦ (ج . ع . م) وفيها أنه « يجب على العامل أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة . . . »

ومن هذه المحظورات أنه لا يجوز لأى موظف التدخل فى السياسة (١) كما لا يجوز له الترويج أو استخدام نفوذه فى الانتخابات البرلمانية والمحلية (٢) .
(القاعدتان ٤ ، ٥) . وحظرت القاعدة (٦) على للموظف أن يمتلك جريدة أو أن يتولى تحريرها أو إدارتها إلا بإذن كتابى سابق من الحكومة ، كما نصت القاعدة (٧) على أنه « لايجوز للموظف إلا بإذن كتابى سابق من الحكومة ، أو فى سبيل قيامه بواجباته — أن يذيع أية إذاعة أو يشترك فيها أو يحرر أية مقالة لأية جريدة أو نشرة دورية » (٣) .

ولا يجوز لأى موظف نقد الحكومة أو إساءة العلاقات بين الحكومة وحكومة أية دولة أخرى ، وكذلك لا يجوز له إساءة العلاقات بين طبقات الشعب المختلفة . ويحظر عليه للمساهمة فى جمع مال لأى غرض كان إلا بإذن كتابى (القاعدتان ٨ و ٩) . ومنعت القاعدة (١٠) الموظف — إلا بإذن كتابى سابق — من قبول أية هدية أو أن يأذن لأحد أفراد عائلته بذلك (٤) .

وفى القاعدة — ١١ — حظر عليه قبول أو حضور أى حفل عام يقام لتكريمه عن طريق الاكتاب إلا بإذن كتابى سابق . ومنعته القاعدة ١٢ من أن يمارس — مباشرة أو بواسطة — أية تجارة أو الاتعاق بأى عمل غير وظيفته الرسمية

(١) استتنت القاعدة من ذلك حضور الاجتماع العام مع التزام السلبية المطلقة (قارن الفقرة ٣ من المادة ٥٦ من القانون رقم ٦٤/٤٦ التى حظرت على العامل مخالفة إجراءات الأمن الخامس والعام .

(٢) وردت فى القاعدة (٥) استثناءات منها ممارسة الحق فى التصويت مع عدم الإفصاح عن النية .

(٣) لا يسرى ذلك « على أية إذاعة أو مقالة أو رسالة تنقسم بطابع أدبى أو علمى مجرد »
(الفقرة الثانية من نفس القاعدة) .

(٤) لا يسرى هذا المظر على (أ) هدايا الأقارب والأصدقاء والأخصاء (ب) الهدايا التى تقدم فى المناسبات الاجتماعية العادية كالأفراح والمآتم أو الطقوس الدينية ، متى كان تقديم هذه الهدايا وقبولها متماشياً مع العوائد والتقاليد الدينية والعرف الاجتماعى .
وفى رأينا أن تميز الهدايا البريئة من غير البريئة حتى فى هذه المناسبات صعب للغاية .

أو الترويج لأي محل تجارى إلا بإذن كتابى سابق^(١) وقررت القاعدتان ١٤ و ١٣ أنه « لا يجوز للموظف أن يشتري أو يبيع أو يؤجر أو يستأجر أى ملك على وجه يهدف من ورائه إلى الحصول على ميزة ليست مستحقة له قانوناً »^(٢) « كما لا يجوز له أن يوظف أو يأذن لأحد أفراد عائلته أن يوظف أموالاً » على وجه يحتمل أن يؤدي لارتباك أو التأثير عليه فى أداء واجباته الرسمية .

ولا يجوز للموظف أن يقرض بفائدة إلا بإذن كتابى سابق ، كما لا يجوز له (إلا بإذن كتابى سابق) أن يقرض مالا من أى شخص يكون على اتصال به رسمياً ، أو يكون اتصاله به محتملاً أو أن يضع نفسه موضع الالتزام قبله مالياً ، ولا يجوز له أن يأذن لأحد أفراد عائلته بذلك^(٣) .

ويجب على الموظف أن يحجب نفسه الاعتياذ على الاستدانة أو الإعسار ، وإذا اتخذت إجراءات قضائية ضد موظف لإعساره أو لاسترداد دين منه ، وجب عليه أن يبلغ الحكومة وقائع الموضوع كاملة (القاعدة ١٧) .

ولا يجوز للموظف أن يحصل على عقار أو ينصرف فيه هو أو أحد أفراد عائلته بأى وجه من وجوه التصرف دون أن يبلغ الحكومة ذلك مقدماً ، كما يجب عليه ، متى طلبت الحكومة ذلك ، أن يقدم قاعة بالشكل الذى تقرره الحكومة ، يبين بها جميع أملاكه وعائلته ، كما يجب عليه (إذا طلب منه ذلك) أن يكشف عن طريقة حيازتها (القاعدة ١٨) .

« ولا يجوز للموظف الالتجاء أو محاولة الالتجاء إلى أى تفوذ سياسى أو غيره أو إلى أية سلطة عليا سواء لمصلحته أو ضد مصلحة موظف آخر » (القاعدة ١٩) .

(١) قارن الفقرة (٢) من المادة ٥٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التى حظرت على العامل مطلقاً الاتجار بالبنات أو بالواسطة .

(٢) قارن الفقرتين (١ و ٤) من المادة ٥٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

(٣) القاعدتان ١٥ و ١٦ ، وقد قررت الفقرة الثانية من هذه القاعدة الأخيرة أنه « يجوز للموظف أن يقبل قرضاً صغيراً ذا مدة مؤقتة محض من صديق شخصى أو قريب ، أو أن يفتح حساباً جارياً معقولا مع تاجر معروف .

فإذا ألقينا نظرة سريعة على الواجبات والمحظورات الوظيفية السابق ذكرها ألقينا أنها تتعلق بإطاعة الأوامر ، والقيام بالواجب ، والتزام السلوك المتفق مع « المركز الرمزي » وعدم التدخل في السياسة ، والبعد عن شبهات الرشوة ، والامتناع عن الاشتغال بالتجارة والعمل خارج الحكومة ، والابتعاد عن استغلال النفوذ ، وتجنب كل ما يريب ويشين أو يسبب الارتباك وخاصة في النواحي المالية وفي التعامل مع الزملاء .

وفيما يلي شيء من التفصيل عن بعض هذا الذي أوجبه :

(١) إطاعة الأوامر : على الموظف أن ينفذ القوانين واللوائح والأوامر والتعليمات السارية عليه . وعليه كذلك أن ينفذ الأوامر القانونية الصادرة إليه من رؤسائه . فإذا رفضها ، أو تراخى في تنفيذها أو قصر في أدائها كان مرتكباً لذنوب إداري .

ومن المقرر أن واجب الطاعة يختلف باختلاف طبيعة العمل ، فهو بالنسبة للمدنيين غيره بالنسبة للعسكريين ، ذلك أن « للحياة العسكرية طبيعة خاصة ، ولكليات الطاعة وتنفيذ الأوامر معنى خاص ، أكثر تشدداً في الحياة العسكرية منه في الحياة المدنية » (١) .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه « ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها ، وإنما يتظلم منها بالطريقة التي رسمها القانون (١٩٥٥/١/١٠ س ٩ ص ٢٢٤) .

أما فيما يتعلق بالمدنيين فإن القضاء الإداري المصري يقرر باطراد أن واجب طاعة المرءوس للرئيس لا يمنع الأول من إبداء رأيه في حدود المصلحة العامة ، فإذا استقر رأى الرئيس على شيء وجب تنفيذه (انظر على سبيل المثال : الإدارية العليا في ١٩٦٣/٦/١١ س ٨ ص ١١٥٠)

وما يقرره القضاء للذكور في هذا الشأن يبرره واجب احترام الرؤساء وجسن.

سير المرافق العامة وانتظامها . ولو قلنا بغير هذا لانتشرت الفوضى ، وأصبحت الأجهزة العامة بالاضطراب والشلل . غير أنه إذا كان عدم مشروعية الأمر ظاهراً ، كأن يأمر الرئيس مرءوسيه بارتكاب جريمة فالبدأ أنه « لاطاعة لخلق في معصية الخالق » .

ونص المادة (٦) من القانون السوداني صريح في أن الأمر الصادر من الرئيس والذي يجب عدم رفضه ، وعدم التقصير في إطاعته هو الأمر القانوني^(١) .

(ب) القيام بالواجب الوظيفي ، والتزام السلوك المتفق مع المركز الرسمي ::

عبارة الواجب الوظيفي عبارة مرنة ، يصعب تحديدها . وهي تشمل الواجبات المنصوص عليها في قانون التأديب وغيره من القوانين واللوائح والتعليقات السارية على للوظف ، كما تشمل الواجبات التي استقر عليها العرف الإداري ولو لم تكن مكتوبة . ويمكن القول بصفة عامة أن هناك واجبات شكلية كالحضور إلى العمل والانصراف منه في المواعيد الرسمية ، واجبات موضوعية تتعلق بإداء العمل أداء مناسباً نوعاً وكماً .

ونظراً لأن عبارة الواجب الوظيفي — كما قلنا — من العبارات الواسعة ، فإن تقدير ما يعتبر خروجاً على هذا الواجب وما لا يعتبر أمر تقدره السلطة التأديبية . وفي البلاد التي يوجد بها قضاء إداري ، ومنها مصر ، يخضع هذا التقدير لسلطة هذا القضاء .

أما عن السلوك المتفق مع المركز الرسمي ، فأتنا نرى في عبارة للشرع ما يوحى .

(١) قارن المادة ٥٣ من القانون رقم ٦٤/٤٦ (ج.ع.م) ، وقد نصت على أنه « يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها ، وعليه أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويحصل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه » . وتنس الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من نفس القانون على أن العامل « لا يعفى من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسه ، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر » .

بأن هذا السلوك يختلف باختلاف للوظفين والمراكز الرسمية التي يشغلونها . وهذا في رأينا يتمشى مع طبيعة الأشياء . فنوع السلوك الذى يلتزم به وكيل الوزارة غير نوع السلوك الذى يلتزم به العامل الذى يقوم على خدمته . وواجبات القضاء السلوكية تختلف عن واجبات موظفى العناية والإعلام ... وهكذا ...

وعلى أية حال فإن من الواجب على الموظف مراعاة حسن السلوك والمحافظة على كرامة الوظيفة لا أثناء الوظيفة وداخل نطاق عمله فحسب ، بل وخارج هذا النطاق . وفى حياته الخاصة أيضاً (١) .

(ج) السياسة : من السهل أن يلاحظ على التشريع رقم ١٩٥٨/٣٠ « بقواعد سلوك موظفى الحكومة » أنه وجه عناية خاصة إلى تحريم الاشتغال بالسياسة على الموظفين ، وأنه ذكر تفصيلات كثيرة فيما لا ينبغي وما ينبغي بهذا الخصوص . وإذا كان ما يعتبر « سياسة » محرمة على الموظفين وما لا يعتبر ، يختلف باختلاف البلاد والنظم السياسية والاجتماعية التي تحكمها ، فإنه يمكن القول بصفة عامة أنه يجب التفرقة بين القضايا الوطنية ، والمسائل الحزبية . وأن الأولى تهم سائر المواطنين (ومنهم الموظفون) ، أما الثانية فهي للحزبيين ، ولا ينبغي أن تعد إلى تصرفات الموظفين (٢) .

(د) البعد عن الشبهات واستغلال النفوذ وكل ما يشين :

هذا الالتزام يحتاج إلى كثير من العزم والعبر ومراقبة النفس الأمانة بالسوء . وفى هذا المعنى يقول الحديث الشريف « دع ما يريك إلى ما لا يريك .. »

وقد ذكر تشريع سنة ١٩٥٨ السابق ذكر أمثلة لما يجب البعد بالنفس عنه لأن فيه ما يشين وما يليق بالموظفين ، ومنه للسامحة في جمع مال لأى غرض كان (إلا بإذن كتابي) ، كما ذكر أنواعاً لما يعتبر استغلالاً للنفوذ ، وأوجب على الموظف أن يقدم قاعة (متى طلبت الحكومة منه ذلك) بأملأكه ، وأن يبين الطريقة التي تملكها بها (الفقرة الأخيرة من القاعدة ١٨) .

(١) انظر في تفصيل ذلك الدكتور محمد جودت الملطى فى المجلد ١٢٦ وما بعدها .
(٢) انظر فى « تنظيم العلاقة بين السياسة والإدارة » تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية ، الفصل الحادى عشر ، وفىه تعدد للتشريع رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ « بقواعد سلوك موظفى الحكومة » .

(٥) التجارة والعمل خارج الحكومة :

أشرنا فيما تقدم إلى أن التشريع للصرى يمنع مطلقاً على للوظف الاشتغال .
بالتجارة . بينما تجيز القاعدة (١٢ ف - ١) من التشريع السودانى رقم ١٦٥٨/٣٠
للوظف ممارسة التجارة (مباشرة أو بالواسطة) أو أى عمل أو وظيفة بعد الحصول
على إذن كتابى من الحكومة .

هذا ، ونشير هنا إلى أن لجنة شروط الخدمة كانت قد بينت في تقريرها (الفقرة .
٢٣ - ١) أن مقترحاتها « قد بنيت على البدء القائل بأن العمل الخصوصى الذى
يقوم به الموظف فى الخارج يعتبر ضد المصلحة العامة . وهى تحتم عليه ألا يباشر أى
عمل خصوصى بنية الزيادة فى دخله من مبالغ مستترة يستدرها نظير عمله هذا أو
خدماته الخصوصية لأفراد الجمهور . وقد علق المجلس التنفيذى فى القرار رقم
— ٣٦ — (من قراراته السابق الإحارة إليها) على هذا الذى بينته اللجنة بما يأتى .
« يوافق المجلس على أن محاولة زيادة الدخل عن طريق ممارسة أعمال خصوصية ليس
فى صالح الخدمة بوجه عام ، غير أنه لا يمكن فى الظروف السائدة حالياً فى السودان .
منع مزاولة الأعمال الخصوصية منمأ باتاً . وعليه فقد أشار المجلس أن تنتظر السلطات
المتختصة فى مسألة تنظيم الأعمال الخصوصية الجارى الاشتغال بها ، وأن يلتزم رئيس
المصلحة بالتحقق من أن الأعمال الخصوصية لا تضر بانجاز واجبات للوظف الرسمية
حتى أحسن وجه » والواقع أن للشرع إذ يحظر على الموظف والمامل الاشتغال
بالتجارة والعمل خارج الحكومة ، لا يهدف إلى حماية العمل الحكومى من الإضرار
به فحسب ، بل إنه أيضاً يرمى إلى حماية غير الموظفين من مزاحمة الموظفين لهم فى
فرص العمل الحر . فإذا كانت هذه الفرص كثيرة تستوعب كل طلابها فلا مانع من
الترخيص لموظفى الدولة وعملها بمزاولة فى غير أوقات العمل الرسمية وبشرط عدم
الإضرار بمصالح الخدمة العامة وهذا يستلزم دراسة كل حالة على حدة .

المبحث الثالث

العقوبات

سبب العقوبة التأديبية أو الجزاء التأديبي هو الخطأ الوظيفي ، والفرض من هذه العقوبة هو المحافظة على صالح للرفق .

وإذا كانت الذنوب الإدارية غير محددة ، فإن العقوبات التأديبية محددة ، فلا تستطيع السلطة التأديبية توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون^(١) .

وبهذا للمنى قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قالت « أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن نجد لها مجالا في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح »^(٢) .

والعقوبة ليست غاية في ذاتها ، بل إن الواجب يقضى بتجنبها طالما كان الخبر في ذلك .

« إننا نعلم أن الإنسان هو الإنسان ، وأن التهيب مازال لازماً في معاملته لزوم الرغبة ، ولكن يجب عدم الاتجاه إلى سلاح العقوبة كلما كان ذلك ممكناً وأكثر فائدة . إننا نريد أن نؤكد أنه كثيراً ما يكون في التوجيه الرشيد الحازم .. ما هو أجدى من عقوبة قد تؤدي إلى تشييط الهمة ، والتهرب من مواجهة المسئولية »^(٣) .

ونظراً لأن المشرع لم يحدد الذنوب الإدارية ، ولم يحدد — بالتالي كقاعدة عامة — عقوبة معينة لكل ذنب من هذه الذنوب ، فإن السلطة التأديبية هي التي تختار العقوبة لللائمة لكل ذنب منها .

(١) مؤلفتنا في السبل القضائية ص ١٦٦ وما بعدها .

(٢) الإدارية العليا في ١٣/١/١٩٦٣ ص ٨ — الجزء الأول ص ٤٧٧ ، قضية رقم ١٥٠٧٠ ص ٦ ق .

(٣) مؤلفتنا في : السبل القضائية ، ص ١٧٨ .

ولكن هل للسلطة التأديبية حق مطلق في تقدير العقاب ؟ هل لها تخطيط العقوبة ولو كانت المخالفات بسيطة ؟ وهل لها تخفيفها ولو كانت المخالفات جسيمة ؟

للقضاء الإدارى المصرى أحكام يقرر فيها « أن تقدير تناسب الجزاء مع الذنب الإدارى ، من اللامات التى تنفرد الإدارة بتقديرها .. ونخرج عن رقابة القضاء الإدارى^(١) » وله أحكام أخرى ذهب فيها إلى أنه « ولئن كان للسلطات التأديبية .. سلطة تقدير خطورة الذنب الإدارى وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها فى ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة .. ألا يشوب استعمالها غلو .. فركوب من الشطط فى القسوة يؤدى إلى أخضاع عمال المرافق العامة عن حمل للمسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممنعة فى الشدة ، والإفراط السرف فى الشفقة يؤدى إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً فى الشفقة للفرقة فى اللين^(٢) ... » .

والمعوقات التأديبية — طبقاً لقانون التأديب السودانى (لادة ٧ — ف ١) هى :

(أ) اللوم (التوبيخ) .

(ب) الرامة التى لا تزيد مقدارها عن مرتب خمسة عشر يوماً .

(ج) قطع المرتب لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ، ولا تحتسب هذه الدة من مدة الخدمة للمعاش .

(د) الوقف عن العمل مع الحرمان من المرتب لمدة لا تزيد عن ٩٠ يوماً ولا تحتسب هذه الدة مدة الخدمة للمعاش .

(هـ) خفض المرتب أو الدرجة أو كليهما .

(و) تأجيل الترقية أو زيادة المرتب^(٣) .

(١) الإداوية العليا ، ٥٧/٦/١٥ س ٢ ص ١١٧٢ .

(٢) الإدارية العليا ، ٦١/١١/١١ س ٧ ص ٢٧ ، العدد الأول .

وقضى المحكة فى ١٩٦٢/١٧/٢٢ قضية رقم ١٠٨١ س ٨ قضائية .

(٣) فى الفترتين ١٩ — ٣ و ١٩ — ٤ تمكنت لجنة شروط الخدمة عن « استعمال الصلاوات السنوية كأداة للمحافظة على مستوى الكفاءة أو لفرض التأديب » وأوصت بنن قانون على الطريقة الآتية :

(ز) العزل^(١) .

(ح) الحرمان من كل أو بعض الماش أو للكفأة ، أو إعطاء مكافأة بدلا من الماش في الأحوال التي يكون فيها الموظف للماش^(٢) قد خدم مدة أو بلغ سنًا يعطيه الحق في التقاعد بماش أو مكافأة على أن يراعى في ذلك أحكام المادة (٨)^(٣) .

== « يجوز لرئيس المصلحة حجز العلاوة لمدة معينة لا تزيد عن ثلاثة أشهر وعليه أن يخطر الموظف بتقصيره أو خطئه ويعطيه فرصة لتحسين .

وفي نهاية المدة على رئيس المصلحة أن يصدر قراراً إما برد العلاوة وفي هذه الحالة ترد التأخرات للموظف ، أو أنه يومئ بإيقافها أو تأجيلها لمدة معينة . وفي حالة توقيف أى من هاتين العقوبتين يجب أن يخطر الموظف بما يؤخذ عليه بالتفصيل وأن يعطى الفرصة ليقدم ما لديه من أسباب يرى بموجبها ألا تطبق عليه العقوبة المراد التوصية بها .

(١) إلى جانب هذه العقوبة [عقوبة العزل كجزاء تأديبي] نص القانون في المادة الخامسة منه على أنه « ليس في هذا القانون ما يمس حق الحكومة في أن تعيد إلى القوات المسلحة أى فرد نقل منها للقيام بأعمال مدنية في الحكومة ، أو في فصل أى شخص آخر ممن يسرى عليه هذا القانون بعد إخطاره بالنقل .

انظر أيضاً نص المادة ٣٠ من قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٩٦٢/٣١ وهي تنص على حق الحكومة في الإحالة إلى التقاعد في أى وقت لإلغاء الوظيفة أو لصالح الخدمة [راجع سابقاً ص ١٢١ و ١٢٢] .

وإذا كان التسليم بحق الحكومة في « الفصل عن غير الطريق التأديبي » محل اتفاق بين الفراح فإنه يجب تقرير حق صاحب الشأن في الطعن ضد مثل هذا القرار أمام جهة القضاء ، وذلك حتى لا تسوء الإدارة استعمال السلطة المخولة لها في مثل هذه الحالات (انظر المادة ٢٠٤ من مشروع الدستور المقدم للجمعية التأسيسية ، يناير سنة ١٩٦٨) .

(٢) عبارة « الموظف للماش » تعنى الموظف الذى تستقطع منه مبالغ للماش أو المكافأة بموجب قانون المعاشات لحكومة السودان أو الموظف الذى يكون قد قل بصفة مستديعة من خدمة الحكومة المصرية إلى خدمة حكومة السودان ، وتستقطع منه مبالغ للماش أو المكافأة بموجب أى قانون من قوانين المعاشات المصرية .

(٣) تنص المادة (٨) على أنه :

(١) لا يجوز أن يحكم بالحرمان الجزئى أو السلكى من الماش أو المكافأة إلا مع الحكم بالعزل لسوء السلوك أو عدم الطاعة أو الإهمال في الواجب .

(ب) إذا حكم على أحد الموظفين للماش الذين قصروا في الخدمة مدة وبلغوا سنًا تحوّلهم الحق في التقاعد بماش — بالحرمان من جزء فقط من الماش فلا يجوز أن يزيد المبلغ الذى ==

وتنص الفقرة (٢) من المادة (٧) على أنه « إذا قرر المجلس توقيع عقوبة خفض من درجة (١) أعلى إلى درجة أدنى منها ، أو من فئة (٢) أعلى إلى فئة أدنى منها في المراتب في نفس الدرجة فيجب على المجلس تحديد التاريخ الذي يكون فيه الموظف مستحقاً الزيادة التالية الاعتيادية في المراتب .

== يحرم منه عن نصف ذلك المعاش ، فإذا حكم بالحرمان من الحق في كل المعاش جاز لمجلس التأديب أن يأمر بدفع مكافأة لالتزيد عن مرتب سنتين بدلا من المعاش .

(ح) الحكم بالحرمان من المعاش أو المكافأة الذي يصدر بموجب هذا القانون ضد موظف خدم للمعاش أو المكافأة بموجب أى قانون من قوانين المعاشات المصرية لا يؤثر على الجزء من المعاش أو المكافأة الذي تحصله الحكومة المصرية بموجب أى اتفاق بينها وبين حكومة السودان إلا بموافقة السلطة المختصة بموجب القانون المصري بالحرمان من هذا المعاش .

وتنص المادة (٩) على أنه إذا حكم بزل موظف خاضع لنظام المعاش لم يقض في الخدمة ولم يبلغ السن التي تعطيه الحق في التقاعد بمعاش أو مكافأة جاز لمجلس التأديب أن يأمر بإعطائه كل أو جزء من المعاش أو المكافأة الذي كان يستحقه لو فصل من الخدمة بسبب عدم اللياقة للخدمة سحياً في التاريخ الذي يزل فيه ، ويجوز للمجلس أن يأمر بإعطاء الموظف مكافأة لالتزيد عن مرتب سنتين بدلا من ذلك المعاش » .

انظر (فيما يتعلق بالفصل لعدم اللياقة الصحية) ص ١٤٠ من هذا البحث الذي نعرض الجزء الأول منه في عدد أغسطس سنة ١٩٦٩ من هذه المجلة ، وقانون المادة ٦١ من القانون رقم ٩٦٤/٤٦ (ج - ع . م) وقد نصت على أنه في حالة الحكم بالفصل أو العزل مع الحرمان من المعاش أو المكافأة فذلك يكون في حدود الربع . وكان النص المقابل في القانون رقم ١٩٥١/٢١٠ خالياً من هذا القيد إذ كانت تنص المادة ٨٤ منه على أن الجزاءات التي يجوز توقيعها . . هي العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة (انظر بنفس هذا المعنى المادة — ٣١ — من القانون رقم ١٩٥٨/١١٧) ، وانظر في نقد عقوبة الحرمان من المعاش أو المكافأة « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » الفصل العاشر — الفقرة ١٠ — ب — ١١ وما بعدها .

(١) كلمة « الدرجة » يقصد بها درجة المراتب أو أية مجموعة لوظائف فوق الدرجة ، وتشمل أى جزء من درجة المراتب أو مجموعة أجزاء من درجة المراتب .

(٢) « فئة المراتب » جميع فئات المراتب المتضمن عليها في هذا القانون هي فئات مرتبات الموظفين السودانيين للمعاش ، وفي جميع الأحوال الأخرى تحسب المراتب على أساس المقابل لمرتبات هؤلاء الموظفين (انظر في كل التماريف الواردة في هذا البحث المادة — ٤ — من القانون) .

وتنص الفقرة — ٣ — من نفس المادة على أنه « عند تطبيق هذا القانون على أفراد القوات المسلحة الذين الحقوا بأعمال مدنية في الحكومة لا توقع إلا العقوبات الواردة في البنود ا ، ب ، ج من الفقرة الأولى من هذه المادة .

المبحث الثالث

السلطة التأديبية

يتولى السلطة التأديبية — عادة — الرؤساء الإداريون ، أو المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية .

والطور التشريعي يتجه إلى توفير المزيد من الضمانات للمحقق معهم والمحاكين تأديبياً .

إن الانتقال من النظام الرئاسي إلى النظام شبه القضائي ثم إلى النظام القضائي في التأديب ظاهرة واضحة في التشريع المقارن ومن أوضح الأمثلة على ذلك ما حدث في مصر (١) .

وفي السودان ، كان بحث « الإجراءات التأديبية » من بين المهام التي طلب إلى لجنة ماز القيام بها . وقد بحثها كذلك لجنة تنظيم الخدمة المدنية .

(انظر الفصل المباشر من تقريرها ، وخاصة الفقرة ١٠ — ب — ١٧)

وفي الفقرات (٥٤ — ١ وما بعدها) درست لجنة ماز موضوع التأديب ،

(١) حتى صدور القانون رقم ٥٨/١١٧ . لإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية كان الرؤساء الإداريون ، والمجالس التأديبية يتولون السلطة التأديبية في مصر ، وبموجب هذا القانون الأخير حلت المحاكم التأديبية محل المجالس المذكورة (انظر في غزو الضمانات القضائية للجنة التأديبي في مصر ، مؤلفنا : العمل القضائي ، ص ١٦٥ وما بعدها ، وانظر في السلطة المختصة بتوقيع العقاب الدكتور محمد جودت الملط ، نفس المرجع ص ٣٣٤ ، وما بعدها ، وانظر أيضاً الدكتور عبد الفتاح حسن : السلطة المختصة بتأديب العاملين في التشريع المقارن والتشريع المصري ، مجلة العلوم الإدارية ، عدد أبريل سنة ١٩٦٥ ص ٩ وما بعدها ، وعدد ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، ص ١١ وما بعدها .

وأشارت إلى الطلب الذى قدم إليها من نقابة موظفى حكومة السودان والذى جاء فيه أنه لكي تتحقق العدالة « يجب أن يكون نصف الأعضاء العيينين فى مجالس التأديب من بين موظفى المصلحة المختصة ، والنصف الآخر من بين أعضاء اللجنة المصاحبة للنقابة ، ويجب أن يعطى للموظف الحق فى أن يعين شخصاً ليقوم بدور المصديق فى الدفاع عنه ^(١) .

وبعد أن أوردت اللجنة ملخصاً للمادة ١٢ من قانون التأديب (وهى خاصة بتشكيل مجلس المصلحة) انتهت (فى الفقرة ٥٤ — ٤) إلى أنها ترى « أنه ليس هناك أى مبرر لقبول مبدأ تمثيل النقابات فى هذه الأداة التأديبية ، ذلك أن انتخاب أعضاء المجلس يجب أن يراعى فيه مركز التهم فى المصلحة ونوع التهمة التى هى موضوع التحقيق ^(٢) واستطردت اللجنة فقالت « إنه إذا سمحت الظروف يجب أن يكون رئيس هذا المجلس للمصالحى قاضياً أو موظفاً قاضياً » ثم استدركت فقالت إن « الشيء المهم ليس فقط التأكد من عدالة الحكم ، بل أن يقتنع الجميع بعدالته . . وهذا يقود إلى القول بأن رئيس المصلحة أو من يرأسهم من الموظفين الذين وضوا حصة الإهتمام لا يصح أن يكونوا أعضاء فى مجلس التأديب » .

وأضافت اللجنة فى الفقرة (٥٤ — ٥) قائلة « إن هذه الملاحظة لا تطبق على اللجنة المركزية التى يكون السكرتير القضائى أو من يمثله عضواً فيها ، ولكنه من الحكمة أن ينص على تعيين رئيس ، وأن يكون هذا الرئيس قاضياً أو موظفاً قاضياً » . ومضت اللجنة فقالت « ونحن نتفق أنه من الخير أن يحظر للموظف كتابة

(١) انظر المادة ٣٦ من قانون التأديب ، وفيها أنه يجوز بإذن من المجلس أن يتولى الدفاع عن الموظف عام أو صديق (وسنعود إلى هذا التمس فيما بعد) .

(٢) سنعود إلى المادة — ١٢ — عند الكلام على تشكيل مجالس التأديب ، ونشير هنا إلى أن تمثيل النقابات فى تشكيل مجالس التأديب ليس هرياً فى التفسير المتعارف . ومثاله فى مصر المجالس التأديبية بالنقابات المهنية كنقابات المحامين وغيرها . ولهذا التمثيل حكمه مزدوجة « تهدف إلى الاستعانة بذوى الخبرة بمشاكل المرفق والماملين فيه من جهة ، ولدى إضمار صاحب الشأن بأن الذين يقضون فيها يدعيه ، أو ادعى به عليه ، يوجد بينهم من ليس هرياً عنه ، ولا بعيداً عما يشغله وبنيه » (انظر مؤلفنا : العمل القضائى ، ص ١٨٧) - غير أننا يجب أن ننبه إلى أن هذا الذى ذكرناه من تمثيل النقابات خاص بمجالس التأديب بالنقابات .

قبل البحث في تعيين مجلس التأديب بالأسباب التي تدعو إلى اتخاذ إجراءات تأديبية ضده ، وأن يطلب منه أن يذكر كتابة (وقبل معاد محدد يعطيه فرصة كافية للرد) الأسباب التي يستند عليها في تبرئة نفسه من التهمة ، فإذا لم يقدم الموظف هذا الإيضاح في اليعاد المحدد ، أو إذا فشل في تبرئة نفسه بأسباب يقتنع بها رئيس الصلحة ومجلس السكرتيرين ، عند ذلك فقط ينظر في أمر تشكيل مجلس التأديب والتكوين .
للتناسب له .

وعلمت اللجنة على هذه التوصية بقولها « إن هذا الإجراء الإداري يشبه إجراءات الإحالة في المحاكم حيث يقرر قاضي الإحالة ، إحالة المتهم إلى محكمة إذا كانت البيئة كافية ، أو تبرئة المتهم إذا لم تكن كافية » (١) .
وفيما يلي دراسة للسلطة التأديبية طبقاً لقانون التأديب السوداني . نصت المادة ١٠ من القانون على أن ينظر في الذنوب اللينة في القانون على الوجه الآتي :

(١) إيجازياً على النحو المبين بالمادة ١١

(Summarily as provided in Section)

أو (ب) بواسطة مجلس تأديب فرعي (مصلحي)
(by a Departmental of Discipline)

أو (ج) بواسطة مجلس تأديب عال (مركزي Central)

(١) هذه هي قرارات المجلس التنفيذي على توصيات اللجنة بشأن التأديب :

للس القرار

رقم القرار

٨١ يعتبر النظام الحالي الذي يميز تعيين موظف قضائي كرئيس لمجلس التأديب المصلحي في الحالات الاستثنائية ظالماً مرضياً ، وتبقى السلطات الخاصة بتعيين مجالس التأديب كما هو منصوص عليها في البند ١٣ من قانون التأديب لسنة ١٩٢٧ .

٨٢ يحقضي النظام الحالي يرأس السكرتير القضائي مجلس التأديب المركزي وستتخذ الخطوات اللازمة لتأكيد من أن رئيس المجلس يكون دائماً من الموظفين القضائيين أو من القضاة .

٨٣ يحقضي النظام الحالي يعطى الموظف بدون استثناء الفرصة الكافية لدفع التهم الموجهة إليه قبل إحالته للمحاكمة بمجلس تأديب .

هذا ، ولما كانت قرارات المجلس التنفيذي قد صدرت بتاريخ ١٢/٨/٥١ ، في حين أن قانون التأديب الذي ندرسه معدل حتى ١٩٦٢/١١/١٥ ، فإنه في حالة عدم التطبيق بين المتسمين بقانون التأديب هو الذي يعمل به لأنه هو الأحدث .

المبحث الأول

أولاً : أصحاب السلطة الاجرائية :

بينت ذلك المادة (١١) إذ نصت على أنه :

١ — لرئيس السلطة بالنسبة إلى موظفي مصلحته ، ومدير^(١) المديرية بالنسبة إلى الموظفين للربوطة مرتباتهم في ميزانية مديريته سلطة توقيع العقوبات التأديبية بصفة إيجازية بالنسبة إلى القنوب التي يرى كل منهم كفاية العقاب عليها بالجزاءات الواردة في هذه المادة .

ويجوز أن توقع بصفة إيجازية العقوبات التأديبية الآتية :

(أ) اللوم (التوبيخ) .

(ب) الغرامة التي لا يزيد مقدارها عن مرتب خمسة عشر يوماً .

(ج) قطع للرتب مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً ، ولا تحتسب هذه المدة في مدة الخدمة للمعاش :

(د) وفي حالة المستخدمين^(٢) فقط خفض للرتب أو الدرجة أو كليهما أو العزل .

٢ — يجوز لرئيس السلطة أو لمدير المديرية أن يفرض في سلطاته بموجب هذه

(١) كلمة مدير تشمل محافظ مديرية الخرطوم (المادة ٤) .

(٢) كلمة « مستخدم » تشمل جميع الموظفين ماعدا :

(أ) الموظفين في الدرجة الإدارية والمهنية أو في الدرجة المهنية الصغرى والفنية أو في الدرجة الكتابية الذين يتقاضون مرتباً قدره ١٨٠ جنيه أو أكثر في السنة .

(ب) الضباط ذوي الرتب بالقوات المسلحة الذين يتبعون بالخدمة المدنية في الحكومة .

أو (ج) المكتتبون في مال التأمين للنشأ بقانون مال التأمين والذين أصبح لهم الحق في أي جزء من مدفوعات الحكومة .

المادة مع مراعاة أى قيود يراها مناسبة أى موظف فوق الدرجة أو أى موظف أدنى درجة من ذلك إذا كان الوزير خوله سلطة تفويض موظف فى درجة أدنى من فوق الدرجة (١).

ويراعى دائماً :

أولاً — أن الموظفين الذين يتقاضون مرتباً قدره ٦٤٥ جنيه فى السنة أو أكثر ولكن أقل من (٢) ١٠٥٠ جنيه لا يجوز محاسبتهم إيجازياً بمعرفة أى شخص غير رئيس المصلحة أو المدير على حسب الأحوال إلا إذا وافق رئيس المصلحة أو المدير على ذلك موافقة صريحة وكتائية فى كل حالة على حدها .

ثانياً — أن الموظفين الذين يتقاضون مرتباً قدره ١٠٥٠ جنيه أو أكثر فى السنة لا يجوز محاسبتهم إيجازياً بمعرفة أى شخص غير رئيس المصلحة أو المدير على حسب الأحوال .

٣ — أما بالنسبة للموظفين المدنيين فى القوات المسلحة الذين لم ينفوا من أحكام هذا القانون بمقتضى الفقرة (٢) من المادة (٣) فإن القائد العام يستعمل السلطات المخولة لرئيس المصلحة بمقتضى هذه المادة ، ويجوز له أن يفوض فى سلطاته ضباط القوات المذكورة رتبة بمباشى أو الرتب الأعلى منها بنفس الطريقة كما لو كانوا موظفين لهم الحق فى استعمال هذه السلطات للفوض لهم بموجب الفقرة (٢) (٣) سالفة الذكر . ويجوز لأى قومندان فرقة فوضت إليه هذه السلطات أن يفوض بدوره لأى ضابط ولو كانت رتبته أقل من رتبة البمباشى أثناء قيامه بأعمال قومندان أو حاكم قسم منفصل بأن يحاكم إيجازياً عن الذنوب التى تقع من المستخدمين بالتفويض أو بالقرامة التى لا يجاوز مقدارها مرتب ثلاثة أيام .

(١) انظر فى «ضرورة إعطاء الرئيس المباشر سلطات تأديبية إيجازية» ، الفقرة ١٠ - ب .
١٦ ، الفصل العاشر ، من تقرير لجنة تنظيم الخدمة » .

(٢) و (٣) و (٤) يراعى ما طرأ من تعديل على تقات الرتببات طبقاً لمشور شئون الخدمة رقم ١٩٦٦/٣ .

(٣) المقصود هو (الفقرة ٢ من المادة ١١) .

٤ - في حالة مصلحة السكة الحديدية السودانية يعتبر رئيساً للمصلحة في تطبيق جميع أحكام هذه المادة ، رئيس أى قسم بالسكك الحديدية فوضت له السلطات بموجب الفقرة (٢) من هذه المادة مع مراعاة أى حدود لهذا التفويض (١) .

ثانياً : إجراءات المحاكمة الاجتزائية :

لا يلزم في هذه الإجراءات تحرير تقرير اتهام ، ولا تدوين أية شهادة ، كما أنه لا ضرورة لحضور الموظف المتهم .

(أ) لا يصدر الحكم في نفس اليوم الذى وقع فيه الذنب المدعى به .

(ب) يجب تمكين المتهم من الرد على التهمة إما شفوياً أو كتابة (٢) .

(١) التفويض في السلطة التأديبية معروف في النسخ المأثور (انظر الدكتور محمد جردت الملط ، نفس المرجع ، صفحة ٣٤٤) .

(٢) قبل صدور القانون رقم ١٩٥١/٢١٠ بنظام موظفي الدولة (في مصر) لم يكن هناك نص يوجب سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه قبل توقيع العقوبات عليه بمعرفة رؤساء المصالح . وظراً لأن سماع دفاع صاحب الشأن قبل توقيع الجزاء التأديبي عليه أساس من الأسس التي لا تقوم العدالة بدونها ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري (في ظل النسخ السابقة على القانون المذكور) بما يؤيد ذلك (قضائياً أرقام ٢٠٢ و ٢٠٣ و ٢٧٨ س ق ٣ ، جلسة ١٢/٤/١٩٥١ ، س ق ٥ ، صفحة ٨٥٢) . غير أن قضاءها لم يكن مستقراً على ذلك ، فقد قضت بعكس ما تقدم في القضية رقم ١١٣٩ لسنة ٥ ق ، جلسة ٢٠/٢/١٩٥٤ ، بمجموعة س ٨ ص (٧٧٤) — وهذا الحكم الأخير في رأينا — موضع نظر ، إذ أن تحقيق الدفاع أصل تخليه قواعد العدالة دون الحاجة إلى نص خاص (انظر مؤلفنا : العمل القضائي ص ١٧٢) . الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، نفس المرجع ، س ٤٣٠ ، هذا ، وقد كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ السابق ذكره قد نصت في فقرتها الأخيرة على أنه « في جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهاً على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوى الجزاء » .

وهذا النص (وهو شبيه بنص المادة ٢٦ من القانون السوداني الذي يكتفي بتعيين المتهم من الرد على التهمة شفوياً أو كتابة) — هذا النص منتقد ، ولذلك صار تعديله وجاء النص المقابل (وهو نص المادة ٦٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) هكذا « لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً » .

(ج) يجب على الموظف الذى يتولى المذاكرة عمل محضر يدون فيه :

١ — اسم المتهم .

٢ — تفاصيل التهمة بإيجاز .

٣ — حكمه .

٤ — التاريخ .

وبعد ذلك يوقع على المحضر (المادة ١٦) .

ويجب وضع محضر الإجراءات فى ملف خدمة الموظف .

ثالثاً : التظلم : للموظف اللدان حق التظلم إلى الوزير القنصل الذى له رفض ، التظلم أو تبرئة الموظف أو الأمر بإعادة المذاكرة ، كما أن له تعديل القرار بالإدانة . مع تعديل الجزاء أو دون تعديله ، وله كذلك تعديل الجزاء مع تعديل القرار أو دون تعديله (١) .

الفرع الثانى

مجالس التأديب الفرعية (الصلحية)

أولاً — التشكيل والأمور به :

تنص المادة (١٢) من القانون على أن « يشكل مجلس التأديب الفرعى من

ثلاثة أن فى التحقيق الكتابى ضمانات كثيرة للمدعى عليه بارتكاب الذنب الإقرارى . ففى حالة سماع دفاعه شفويًا ، فإن محرر المحضر سيكتب ملخصاً لهذا الدفاع وحتى مع التسليم بأمانة هذا الملأخير ودقه فى التحرير ، فإن ما يكتبه لا يحل محل قيام المتهم بالكتابة بيده ، أو الإلاء بنفسه . أن عبارات التهم ذاته ، هى التى تحدد قصده ، وتكيف دفعه . هذا فضلاً عن أنه فى حالة التحقيق الكتابى فإن التهم يوقع على أقواله . وفى هذا ضمان له ومصلحة للتحقيق ذاته .

وفى هذه المناسبة أقترح أن يؤخذ فى السودان بنظم شبيه بنظام النيابة الإدارية فى مصر . (انظر القانون رقم ١١٧/١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية . والمذكرات التأديبية) . انظر كذلك الفصل العاشر من تقرير لجنة تنظيم الخدمة ، الفقرة ٨٠ ب — ١٧ . الدكتور عبد الفتاح حسن ، النشطة المختصة بتأديب الصاملين فى التشرع المقارن . والتشرع المصرى ، مجلة العلوم الإدارية (التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الإدارية) س ٧ ، أغسطس سنة ١٩٦٥ ص ٣٤ .

ثلاثة أعضاء ، ويجب أن يكون الرئيس رئيس المصلحة أو مدير المديرية على حسب الأحوال أو موظفاً يتقاضى مرتباً لا يقل عن ١٠٥٠ جنيه^(١) في السنة يعينه رئيس المصلحة أو المدير ، ويكون المصنوف الآخران من الموظفين الذين لا يقل مرتبهم السنوي عن ٥٠٠ جنيه^(٢) « ولا يجوز أن يكون العضو موظفاً في درجة أقل من درجة الموظف المحال إلى المحاكمة أو يتقاضى مرتباً أقل من مرتبه » .

وتنص المادة (١٣) على أنه « يكون للموظفين الآتي ذكرهم سلطة عقد مجالس فرعية لمحاكمة الموظفين الرؤوسيين لها .

(أ) جميع رؤساء المصالح .

(ب) جميع مديري المديریات .

(ج) القائد العام في حالة القوات المسلحة .

(د) رئيس البعثة الدبلوماسية في حالة الموظفين المينيين خارج السودان^(٣) .

(١) و (٢) يلاحظ تعديل فئات المرتبات وفقاً للنشور سنة ١٩٦٦ السابق ذكره .

(٣) يراعى أنه « يجوز لمدير المديرية أن يتصرف في شأن جميع موظفي المديرية في داخل نطاق مديريته إما إيجابياً بموجب المادة — ١١ — أو بعقد مجلس تأديب بموجب المادة — ١١ — » .

كما « يجوز لرئيس المصلحة أن يتصرف بكل ذلك في شأن أى موظف في مصلحة في داخل المديرية الكائنة بها رئاسة مصلحة » .

وفي جميع المديریات التي لا يوجد بها مركز رئاسة أية مصلحة يجوز لرئيس المصلحة أن يفوض في استعمال سلطاته بموجب المادة — ١١ — (ضمن تلك المديرية) إلى مدير المديرية (أو ضمن أى مركز من تلك المديرية) إلى مفتش المركز .

ولإذا وجد في مركز رئاسة تلك المديرية موظف في مصلحة ممن يجوز تخويله السلطة بموجب الفقرة — ٢ — من المادة — ١١ — فعلى رئيس المصلحة أن يفوض في سلطاته بموجب تلك المادة ذلك الموظف متى طلب منه المدير ذلك ، فإذا لم يوجد هذا الموظف فعلياً أن يفوض في سلطاته مدير المديرية .

« وبعتبر القائد العام أنه رئيس المصلحة ، ويعتبر ضباط القوات المسلحة : أنهم هم الموظفون في تطبيق أحكام المادتين ١٢ ، ١٣ وذلك عند محاكمة الموظفين المدنيين في القوات المسلحة الذين لم يعفوا من أحكام هذا القانون » (المادة - ١٥) .

وبعد هذا المرض لتكوين مجالس التأديب المصلحية ، وبيان الأمرين بتشكيلها . تقدم ملاحظتنا على هذه المسألة وتلك . وهذه الملاحظات تصدر عن مبدأ هام وأساسى وهو وجوب توافر الحيدة والاستقلال في أعضاء المجالس والأمرين بالتشكيل . وإلى أن تتولى السلطة التأديبية عا كم تأديبية (وهو ما يلاحظ أن التطور يتجه . إليه) نرى خطوة أولى الأخذ بالتوصية التي قدمتها شروط لجنة الخدمة (وسبقت الإشارة إليها) وهي أن يكون رئيس مجلس التأديب المصلحي قاضياً أو موظفاً قضائياً . كما يجب ألا يكون « رئيس المصلحة أو من يرأسهم من الموظفين الذين وضعوا صيغة الاتهام . . . أعضاء في مجلس التأديب » ونضيف إلى ما تقدم أنه يجب أن يكون أحد العضوين الآخرين من غير المصلحة التي يعمل بها التهم .

وهذا التشكيل في رأينا يضمن الحيدة والاستقلال من جهة ، ويحافظ على تمثيل المصلحة التي ينتسب إليها التهم بعضو من جهة أخرى . إن هذا العضو يستطيع حمل رأى المصلحة إلى المجلس . ورأى المصلحة أمر لا ينبغي إغفاله في هذه الحالة .

ثانياً — سلطة المجلس المصلحي :

تنص المادة - ١٦ — « على أن للمجلس المصلحي السلطة للمحاكمة عن الذنوب . التي يرتكبها الموظفون غير أولئك الذين يجوز محاكمتهم أمام مجلس التأديب العالى . بموجب المادة ^(١) - ١٩ — وله أن يحكم بالجزاءات المبينة بالمادة - ٧ » .

== على أنه لا يجوز بأى حال أن يطلب من رئيس القضاء أن يفوض في سلطاته بموجب المادة - ١١ — بالنسبة إلى القضاء وموظفى المحاكم الفرعية (انظر قواعد تأديب الموظفين التي وضعها مجلس التأديب العالى والمسماة (تفويض السلطة) ولاحظ الحرص على استثناء القضاء وحده محافظة على استقلاله .

(١) تقرر المادة ١٩ — أنه « يكون للمجلس التأديب العالى سلطة النظر في الذنوب المبينة في هذا القانون التي يرتكبها الموظفون من المجموعات الأولى إلى السابعة شاملة ، ورؤساء المصالح » ==

ثالثاً — إجراءات المحاكمة أمام المجلس :

- ١ — يجب أن يعلن الموظف التهم كتابة بتاريخ انعقاد المجلس ، وأن تعطى له صورة مكتوبة من التهمة قبل انعقاد المجلس بثان وأربعين ساعة على الأقل^(١).
- ٢ — يجب أن تشمل التهمة من تفاصيل الوقائع التي بنيت عليها ما يكفي لإحاطة المتهم علماً بالأمر المنسوب إليه^(٢).
- ٣ — ويسمع المجلس (في حضور المتهم إذا حضر) جميع الأدلة المؤيدة للتهمة ، ثم الأدلة التي يتقدم بها ثم أقواله نفسه .
- ٤ — وتؤدي جميع الشهادات إما شفوية أو بتقرير مكتوب حسب ما يقرر المجلس .
- ٥ — والمجلس سلطة تحليف اليمين قبل سماع الشهادة ، ولكن لا تؤدي الشهادة مع حلف اليمين إلا إذا أمر المجلس بذلك .
- ٦ — وللمتهم الحق في مناقشة جميع الشهود المؤيدين للتهمة ، وله أن يستجوب أى شاهد أخذت شهادته بالكتابة .
- ٧ — وفي كل حالة يطلب من الموظف الحضور أمام مجلس تأديب ، يجوز بإذن من ذلك المجلس أن يتولى الدفاع عنه محام أو صديق .

= (انظر وظائف المجموعات بالحق (١) امن منشور الخدمة رقم ٣ لسنة ١٩٦٦ ، وراجع سابقاً ص ٦٣ وما بعدها) .

ومفهوم من نص المادة — ١٩ — أن مجلس التأديب المصالحى يختص بمحاكمة الموظفين الأدنى درجة من أولئك للبيتين بها .

(١) فإذا كان الموظف خارج السودان بغير إذن أو تغذر الاهتداء إليه فيمكن أن ينفسر في الغائبة إعلان بأن المجلس سينتقد لها كته في تاريخ يذكر في ذلك الإعلان (المادة — ٢٧) .

(٢) يجوز للمجلس في أى وقت ، وقبل النطق بالحكم أن يضع تقريراً بتهمة إضافية أو أن يعدل في أية تهمة ، وعليه في هذه الحالة تأجيل المحاكمة المدة التي يراها ضرورية إذا كانت التهمة الجديدة أو المدة بحيث يظهر منها للمجلس أن السير في المحاكمة فوراً يمتثل أن يضرب بالتهمة (المادة — ٢٧) .

٨ — ويجب على رئيس المجلس أن يدون محضراً بجميع الشهادات التي سمعها بالمجلس ، وأن يؤشر على كل مستند يقدم للمجلس ، كما يجب عليه أن يكتب الحكم وأن يؤرخه وأن يوقع عليه في وقت النطق به .

٩ — ويجب على رئيس المجلس أن يبلغ كتابة وفوراً حكم المجلس إلى الموظف صاحب الشأن ، وإلى رئيس المصلحة أو المدير الذي كان الموظف يخدم تحت إدارته ، كما يجب على رئيس المجلس إبلاغ الحكم إلى الوزير المختص «الذي يقوم بإبلاغ الحكم أو القرار إلى الموظف كتابة وإذا لم يتمكن رئيس المجلس من إبلاغ الحكم إلى الموظف شخصياً ، فيجب عليه نشر الحكم في الغازية ، ويعتبر الموظف المتهم أنه علم بهذا الحكم خلال أسبوعين بعد هذا النشر » .

١٠ — ويجب وضع محضر إجراءات مجلس التأديب في ملف خدمة الموظف صاحب الشأن لحفظه فيه^(١).

رابعاً — أحكام المجلس :

يتخذ المجلس قراراً بأن المتهم مذنب أو غير مذنب ، ثم يحكم بمجازاته أو تبرئته ويجوز للموظف الذي حكم عليه أحد الجزاءات المبينة في أ و ب و ج و د بالمادة (٧)

(١) انظر في كل ما تقدم من إجراءات المواد ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣٦ ، وقرن المواد : (٢١) من القانون رقم ٥٨/١١٧ ج.ع.م) وهي خاصة بفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تعال إليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال رئيس المتهم أو من يندبه إذا رأت المحكمة وجباً لذلك ، والمادة (٢٢) وهي خاصة بمن يتولى الادعاء أمام المحاكم المذكورة ، والمادة (٢٣) وهي تنص على أن يتضمن قرار الإحالة بياناً بالخالفات المنسوبة إلى الموظف ، وإعلان صاحب الشأن به وتاريخ الجلسة ، والمادة (٢٦) وهي خاصة بالتتحي وطلب التتحي . والمادة — ٢٧ — وهي تقرر أن «يكون أداء الشهادة بعد حلف اليمين» والمادة (٢٨) وهي تنص على أن «تصدر الأحكام مسببة وبوقتها الرئيس والأعضاء ، والمادة (٢٩) التي تنص على أن «للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً مقيداً أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهاً ، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه » .

« وفي جميع الأحوال إذا لم يحضر المتهم بعد إخطاره بذلك يجوز محاكته والحكم عليه غيابياً » .

أن يستأنف^(١) ذلك الحكم إلى الوزير المختص ، ويكون قرار الوزير في ذلك نهائياً .
على أن الحكم الصادر من المجلس بمجزاء من الجزاءات المبينة في (أ) و (و) و (ز) و (ح) ^(٢) من المادة المذكورة لا يكون صحيحاً إلا إذا تأيد من الوزير المختص .

ومع ذلك يكون للموظف (بخلاف للموظف خارج الهيئة) أن يقدم طلباً إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر في قرار الوزير .

وينظر المجلس في هذا الطلب وفقاً لإجراءات إعادة النظر الواردة في الفصل الثالث والعشرين من قانون القضاء المدني بالقدر الذي يمكن تطبيقه من هذه الإجراءات ومع ما يستلزمه ذلك من تعديلات^(٣) (المادة - ١٦) .

(١) ليس في النص ميعاد للاستئناف . ولكن بالرجوع إلى المادة - ٣٠ - (وقد سبق ذكر نصها) نجد أنها « إذا لم يتمكن رئيس المجلس من إبلاغ الحكم إلى الموظف شخصياً فيجب عليه نشر الحكم في الغازية ، ويصدر الموظف المتهم أنه علم بهذا الحكم خلال أسبوعين بعد هذا النشر » .

فهل يمكن القول - قياساً واستنتاجاً - أنه في حالة ما إذا أبلغ الحكم إلى الموظف شخصياً يكون له الحق في الاستئناف خلال أسبوعين من هذا الإبلاغ ، وفي حالة النشر في الغازية يكون له استعمال هذا الحق خلال أسبوعين من النشر ؟

(٢) مع الأسف ، ورغم أن النسختين اللتين بين يدي (العربية منها والانجليزية) نسختان رسميتان ، فإن النسخة العربية لم تذكر الحالة (د) من حالات الاستئناف ، كما لم تذكر الحالة (ح) من حالات التأييد ، وكذلك النسخة الإنجليزية لم تذكر هذه الحالة الأخيرة .

(٣) تلخص إجراءات إعادة النظر الواردة في الفصل الثالث والعشرين من قانون القضاء المدني في : أنه يجوز للمجلس في هذه الحالة أن يطلب الحضر إذا رأى ذلك مناسباً ، أو أن يعطى الطلب إيجازاً أو أن ينظر فيه . فإذا قرر النظر في الطلب يجوز له طلب بيانات مكتوبة من الطرفين فضلاً عن عرض القضية . ولطرفين عدم الحضور ما لم يطلب منهما ذلك . وليس لهما الحق في المطالبة بالاستماع إليهما سواء بصفتها الشخصية أو بواسطة عام ما لم يؤذن لهما بذلك . وللمجلس أن يمارس أيّاً من السلطات الآتية :

(أ) أن يطلب أو يسمح لكل من الطرفين بتقديم بيانات أخرى تأييد للطلب أو منعه .

(ب) استدعاء الشهود واستجوابهم .

(د) النظر في الطلب كما لو كان استئنافاً من قرار قابل للاستئناف . للمجلس بعد النظر =

ويؤخذ من نص هذه المادة (المادة ١٦) أنه في حالة ما إذا حكم مجلس التأديب المصلحي بواحد من الجزاءات المبينة في (أ) أو (ب) أو (ج) أو (د) من المادة (٧) كان للموظف صاحب الشأن أن يستأنف ^(١) هذا الجزاء إلى الوزير المختص الذي يكون له (طبقاً للمادة ٢٢) - سلطة اتخاذ إجراء من الإجراءات الآتية :

(أ) أن يرفض الاستئناف .

أو (ب) إذا استؤنف إليه أمر قضى برفض تهمة يجوز له أن ينقض ذلك الأمر ، ويأمر بحاكمة جديدة ، أو يقرر أن المتهم مذنب ويوقع عليه جزاء .

أو (ج) إذا استؤنف إليه قرار بالإدانة يجوز له أن ينقض القرار والجزاء ، ويبرئ المتهم ، أو أن يأمر بإعادة محاكمته أو يغير القرار مع تغيير الجزاء أو عدم تغييره أو أن يخفف أو يغير الجزاء مع تغيير القرار أو عدم تغييره « وقرار الوزير في هذه الحالات نهائي » .

ومن المفهوم من سياق النصوص أن الاستئناف حق لصاحب الشأن ، ولجهة الإدارة ، فإذا لم يستعمل أحد الطرفين حقه في الاستئناف خلال الفترة القانونية ، صار قرار المجلس نهائياً .

فإذا كان الحكم الصادر من مجلس التأديب الفرعي بجزاء من الجزاءات المبينة في (هـ) أو (و) أو (ز) أو (ح) من المادة (٧) وجب رفعه إلى الوزير المختص لتأييده .

و « التأيد » تصديق ، فهو جزء من قرار المجلس ، بعكس الاستئناف الذي يمكن تشبيهه بأنه درجة من درجات التتبع .

ويكون للوزير في حالة التأيد نفس السلطات المبينة في المادة (- ٢٢ -) (أنظر المادة ٣٣) .

== في المطلب - أن يشمله ، ويؤيد القرار ، أو أن يلغى القرار ويأمر بإعادة المحاكمة أو أن يصدر حكماً جديداً (انظر الفصل الثالث والمشرع من قانون القضاء المدني ، المواد ١٧٤ وما بعدها) .

فاذا كان الموظف خارج الهيئة كان ما يقرره الوزير في التأييدها نهائياً .
وإذا كان داخل الهيئة فله أن يقدم طلباً إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر في
قرار الوزير .

الفرع الثالث مجلس التأديب العالي

أولاً - تشكيله وعقده وسلطاته وإجراءاته :

يشكل المجلس - (طبقاً للمادة ١٧) - « من ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس
الوزراء في كل دعوى على حدتها » ويكون أحدهم ممثلاً لوزارة العدل أو للهيئة
القضائية ويكون العضوان الآخران ممثلين لوزارتين غير الوزارة للموظف فيها التهم
ويشترط .

(أ) ألا يكون ممثل وزارة العدل أو الهيئة القضائية في مجموعة أقل من المجموعة
السادسة أو ما يوازي .

(ب) ألا يكون ممثل كل من الوزارتين الأخريين في مجموعة أقل من مجموعة التهم .

وعقد مجلس التأديب العالي بأمر من رئيس مجلس الوزراء ، بناء على طلب
الوزير المختص ، وذلك لمحاكمة أى موظف من الموظفين الجائز محاكمتهم أمام مجلس
تأديب^(١) عال (وهم الموظفون من المجموعات الأولى إلى السابعة شاملة ورؤساء

(١) تقوم لجنة الخدمات العامة حالياً باختصاصات مجلس التأديب العالي (المركزي) ، وذلك
بنسب المادة ١٠٥ من دستور السودان المؤقت المبدل سنة ١٩٦٤ ، ونصها :

« فيما عدا ما يقرره القانون تقوم اللجنة بالأعمال الآتية وتباشرها :

(أ) سلطات لجنة التأديب المركزية بموجب قانون تأديب الموظفين سنة ١٩٢٧ ... وكانت
لجنة شروط الخدمة قد خصصت الفصل السادس من تقديرها ، وهو بعنوان « مستقبل الخدمة
العامة والتطورات الدستورية » خصصته للكلام عن « لجنة الخدمة العامة » .

وكان مما قالته في هذا الصدد « أن تقدم أهالي السودان نحو الحكم الدستوري يتطلب
خلق أداة تكفل التقدم الحقيقي لكل الخدمات الإدارية . . وتحقيق إيجاد مستوى عال من
الإخلاص والمعرفة والكفاءة المهنية بين أفراد الخدمة العامة . »

== ثم قالت « في بعض الحالات تسند الإجراءات التأديبية إلى لجنة الخدمة العامة ، وهذا الأمر أيضاً قابل للجدل ، فهناك من يقول بأن تأديب الموظفين هو نوع من العلاقة بين المخدم والمستخدم ، فالجرائم ضد القانون تختلف عن الجرائم المطلقة بالخدمة العامة ، فبينما يجب أن تترك الأولى إلى حاكم العدل في البلاد فإن الأخيرة يجب أن ينظر إليها كجرائم مهنية ويترك الحسب فيها للمهنة نفسها لتصوره حسب قواعد سلامة المهنة والتقاليد الصحيحة والذوق السليم . أما البعض الآخر فإنه يرى أن هذه الطريقة قد لا تحقق العدالة إذ أن سلطة التأديب لا يمكن أن تكون مستقلة تمام الاستقلال في هذه الأمور التي تمس سمعة المهنة ، ولذلك فإنهم يفضلون أن يكون الاختصاص فيها لهيئة خارجية عن الخدمة نفسها ... » .

ثم استطردت في الفقرة (٤٩ — ٨) إلى القول « ومن رأينا ألا تسند مسألة تأديب الموظفين إلى لجنة الخدمة العامة ، ولكن بالنسبة للآراء المختلفة في هذا الموضوع يجب أن يكون للحكومة السلطة التي تمكنها من إسناد هذا الأمر إلى لجنة الخدمة العامة متى اقتضت بأن هذه اللجنة قد اكتسبت الخبرة الكافية ... وحازت الثقة من أفراد الخدمة العامة والجمهور » .

وأوصت اللجنة بأن يكون إنشاء لجنة الخدمة العامة بقانون ، وأن يكون هذا القانون جزءاً من القانون الأساسي .

وبعد أن تكلمت اللجنة عن ملخص الواجبات الرئيسية للجنة الخدمة العامة أوصت بحل وسط يقضي بأن تتكون من الموظفين وغير الموظفين على النحو التالي :

الرئيس : شخص ذو خبرة تامة واسعة ولديه المعلومات الكافية عن الشؤون المحلية .

الأعضاء :

١ — مدير شؤون الخدمة المدنية .

٢ — ممثل كلية غردون التذكارية (جامعة الخرطوم الآن) .

٣ — موظف سوداني حديث التقاعد ، من ذوي الرتب العالية .

أما السكرتير فيجب أن يكون موظفاً كبيراً من مكتب مدير شؤون الخدمة ... ولا يشترك في المداولة وقد خصص دستور السودان المؤقت للمجلس سنة ١٩٦٣ الفصل العاشر منه « للجنة الخدمة العامة » (المواد من ١٠٠ إلى ١٠٧) .

ونصت المادة (١٠٠) على :

١ — تؤلف لجنة للخدمة العامة ، يعين مجلس السيادة رئيسها وأعضاها الآخرين بعد التشاور مع مجلس الوزراء .

٢ — يجوز لمجلس السيادة وضع لوائح لتحديد عدد أعضاء اللجنة ومدة شغلهم مناصبهم ومرتباتهم وشروط خدمتهم ولوضع النصوص الخاصة بموظفي اللجنة .

ونصت المادة ١٠١ على :

« يستشير مجلس الوزراء أو الوزير المختص اللجنة وهي التي تضع توصيات لمجلس الوزراء أو للوزير فيما يتعلق بالمبادئ التي تراعى في المسائل الآتية :

(١) التوظيف والتعيين والترقية والنقل والتقاعد .

للمصالح (المادة ١٩) - أما عن الإجراءات فهي تشمل الإجراءات التي تتخذها الأمم المتحدة لتأديب الفرعى وقد سبق بيانها في الفرع السابق.

ثانياً - أحكامه :

تقضى المادة ٢٥ بأن أحكام المجلس ملزمة لتأييد المجلس الأعلى^(١) للقوات المسلحة وحيثما تصبح نهائية.

كما تقضى بأنه يجوز لكل من رئيس لجنة^(٢) الخدمة العامة والوزير المختص أن يرفع تقريره إلى المجلس الأعلى في أية حالة من الحالات للتقدمية.

والمجلس المذكور أن يؤيد القرار والجزاء، أو يبطل الإجراءات مع الأمر بمحاكمة جديدة، أو بدون أمر بذلك، أو أن يرد الدعوى لإعادة النظر في القرار أو الجزاء أو كليهما، أو أن يزيد أو يخفف الجزاء.

الفصل الرابع

نظرة عامة على السلطة التأديبية في القانون السوداني

يمكن أن يلاحظ الباحث في سهولة أن شيئاً كبيراً يقوم بين قانون تأديب

= (ب) عقد الامتحانات لدخول الخدمة أو الترقية.

(ج) التأديب.

وتشكل لجنة الخدمة العامة حالياً طبقاً للأئحة الصادرة من مجلس السيادة رقم ٩ لسنة ١٩٦٥ (L.R.O., No. 9) من رئيس وأربعة أعضاء (المادة ٤) - وهم معينون لمدة ثلاث سنوات (المادة - ٤) .

انظر تقدماً قياً ومفصلاً لتكوين اللجنة واختصاصاتها ووضعها القانوني « تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية » الفصل العاشر .

(٢) مجلس السيادة الآن (طارق الدكتور عبد الفتاح حسن ، نفس المرجع ، ص ٣٦) .

(٣) نظراً لأن لجنة الخدمة العامة التي تباشر حالياً سلطات مجلس التأديب العالمي (أو المركزي) ، فلم يعد منطقياً أن يكون الرئيس المنتخب على قرارها حين تقدم بوصفها « مجلس تأديب عال » (طارق الدكتور عبد الفتاح حسن ، نفس المرجع ونفس الصفحة) .

لوظفين السوداني لسنة ١٩٣٧ وبين قانون الأحكام العسكرية الذي كان معمولاً به في مصر منذ أوائل عهد الاحتلال البريطاني حتى صدور قانون الأحكام العسكرية الجديد رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ .

ولا غرابة في ذلك فقانون الأحكام العسكرية المصري القديم (الذي كان مطبقاً على الجيش المصري) مأخوذ من القواعد التي كان معمولاً بها في الجيش (١) البريطاني، وكذلك الحال في قانون تأديب الموظفين السوداني فإنه من وضع الإنجليز الذين حكموا السودان منذ أواخر القرن الماضي حتى عام ١٩٥٦ .

والتشابه القائم بين القانونين ليس في استخدام الاصطلاحات فحسب ، بل في النظام القانوني أيضاً . فكلاهما — من ناحية الاصطلاحات — يستخدم كلمات « الذنوب » و « السلطة الإيجازية » و « الأمر بالتشكيل » ... إلخ . فيما وضعت في القانون الآخر . وكلاهما ينظم الاستئناف والتصديق ... إلخ بطريقة واحدة أو تكاد . ويمكن أن يلاحظ الباحث أيضاً أن جوهر النظام التأديبي السوداني من نفس جوهر النظام التأديبي في المملكة المتحدة ، حيث يرد كل منهما سلطة التأديب إلى الإدارة أو الوزارة (٢) لا إلى القضاء .

ففي السودان نرى أنه في حالة السلطة الإيجازية تكون السلطة التأديبية بيد الرؤساء الإداريين أو من يفوضهم ، ثم في يد الوزير المختص في حالة التظلم إليه .

وفي حالة مجلس التأديب الفرعي (الذي يمكن اعتبار نظامه شبيهاً بنظام القضاء) نجد أن قراراته خاضعة للاستئناف أو التصديق لدى الوزير المختص ثم إلى مجلس الوزراء على التفصيل السابق شرحه .

وكذلك الحال في مجلس التأديب المركزي الذي تخضع قراراته للتصديق من مجلس السيادة .

(١) انظر شرح قانون الأحكام العسكرية الجديد ، لعد العيسوي وكمال حمدي ، سنة ١٩٦٦ — المقدمة .

(٢) انظر في نظام التأديب في المملكة المتحدة « الدكتور عبد الفتاح حسن » عدد أبريل من مجلة العلوم الإدارية ص ٣٨ . وبما جاء في هذا البحث قوله ص ٤٢ « أما بالنسبة إلى سلطة التأديب فتمتثل الوزير كأصل عام هو رب العمل بالنسبة إلى العاملين في وزارته فيطلب منهم ما عليه رب العمل عادة تجاه عماله في نطاق القانون الخامس ... الخ .

وإذا كان نظام المحاكم التأديبية هو النظام الأمثل في رأيي (على أن يدخل في تشكيلها عضو من المصلحة التي ينتمى إليها للوظف التهم)^(١) ، إلا أني أرى — كخطوة أولى — الأخذ في السودان بنظام شبه نظام مجالس التأديب التي كان معمولاً به في مصر قبل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية .

وأرى أن يشكل مجلس التأديب العادي (أو الفرعي أو المصلحي) من رئيس يكون قاضياً أو موظفاً قضائياً من وزارة العدل ، ومن عضوين يكون أحدهما من الوزارة أو المصلحة التي يعمل بها للتهم ، والآخر من وزارة أو مصلحة أخرى .

ويكون قرار هذا المجلس قابلاً للاستئناف أمام مجلس تأديب أعلى .

ويمكن أن يقوم قسم قضائي (أو شبه قضائي) بلجنة الخدمة العامة بعمل مجلس التأديب العالي على أن تكون قراراته نهائية ، سواء كانت تلك القرارات صادرة في الدعاوى التي ينظرها لأول مرة (في حالة كبار الموظفين) أو كهيئة استئنافية في حالة الطعن بالاستئناف أمامه في قرارات مجالس التأديب الأدنى^(٢) .

المبحث الرابع

الآثار المترتبة على الإجراءات الجنائية

تنص للمادة ٣٤ من القانون على أنه :

١ — « إذا اتخذت ضد الموظف إجراءات جنائية ، فلا يجوز بغير أمر من الوزير المختص إحضاره أمام مجلس تأديب لأي سبب له دخل في التهمة الجنائية مادامت الإجراءات الجنائية لا تزال قائمة . »

(١) انظر مؤلفنا : العمل القضائي ، قس المرجع ، ص ١٧٣ وما بعدها .

(٢) انظر قانون المواد ٨٦ ، وما بعدها من القانون رقم ٧١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي

الدولة (ج . ع . م) .

(٣) قانون « تقرير لجنة تنظيم الخدمه المدنية » الفصل العاشر ، وأقتر الواد ١٦٠ .

٢٠٣ ، ٢٠٤ من مشروع الدستور للقديم الجمعية التأسيسية و يذير سنة ١٩٦٨ .

٢ — « إذا حضر الموظف الذي أدين في تهمة جنائية أمام مجلس تأديب على أساس سلوكه في السأله التي كانت موضوع التهمة الجنائية فيجب أن تمرض إجراءات المحاكمة الجنائية كما أمكن على مجلس التأديب ، ويجب على المجلس قبول قرار المحكمة الجنائية ، ولا يقبل من الموظف أية أدلة تنقض التهمة التي أدين فيها » .

٣ — « الموظف الذي برىء من التهمة الجنائية يجوز مع ذلك اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده بموجب هذا القانون عن أية تهمة أخرى تنشأ من سلوكه في السأله التي كانت موضوع التهمة الجنائية ، مع مراعاة ألا يتناول جوهر التهمة بموجب هذا القانون نفس السأله أو للسائل التي برىء منها الموظف » .

ويؤخذ من هذا النص أن لجهة الإدارة الخيار طبقاً لظروف الحال : فلها (بأمر من الوزير المختص) إحضار الموظف الذي اتخذت ضده إجراءات جنائية أمام مجلس التأديب ، وذلك لما هو مقرر من استقلال الجزعتين الجنائية والتأديبية إحداهما عن الأخرى كقاعدة عامة^(١) . ولها أن تقررت حتى ثبت لجهة الجنائية المختصة فيها هو منسوب إلى الموظف .

فلذا أدين المتهم جنائياً ، وأحضر أمام مجلس التأديب على أساس^(٢) سلوكه في السأله الجنائية ، فمل المجلس قبول قرار المحكمة الجنائية .

فلذا يرى الموظف جنائياً ، جاز مع ذلك محاكته تأديبياً « عن أية تهمة أخرى » نشأت عن سلوكه في التهمة الجنائية وملابساتها . غير أنه لا يجوز في المحاكمة التأديبية تناول جوهر السأله التي برىء منها جنائياً^(٣) .

(١، ٢، ٣) الأحكام التي يأخذ بها المشرع السوداني في نص المادة ٣٤ المينة بالن متفقة مع القواعد العامة في القانون المقارن الذي يقر استقلال الجزعتين الجنائية والتأديبية إحداهما عن الأخرى كقاعدة عامة (انظر أيضاً المادة ٦ من قانون تأديب الموظفين لسنة ١٩٢٧ والتي تقرر أن المؤاخذه التأديبية لا تمس « أية إجراءات مدنية أو جنائية تتخذ ضد الموظف » . وقارن بنفس المصطلح بالمادة ٩ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٩ ج . م . م) .
والنائبه أنت تكون الجريمة الجنائية بخلافه تأديبية في نفس الوقت ، ومع ذلك يوجد من الأفعال ما يكون جرائم جنائية دون أن يكون جرائم تأديبية (كالإصابة خطأ مثلاً) والجزاء الجنائي والتأديبي مستقلان كذلك . بكل منهما عن الثاني فالقراؤ الضاحي من طائفة التأديبية لا يقيد القاضي الجنائي بحال من الأحوال .

المبحث الخامس

إيقاف الموظف المتهم بذنوب جسيم

تنص المادة ٣٥ من القانون على أنه «إذا رأى رئيس المصلحة أو المدير أن المصلحة العامة تقتضي بأن الموظف الذى يتهم بذنوب بموجب هذا القانون أو الموظف الذى اتخذت ضده إجراءات جنائية عن فعل يمكن أن يكون ذنباً بموجب هذا القانون يجب أن يقطع فوراً عن واجبات وظيفته جاز له أن يأمر في الحال بإيقاف ذلك الموظف عن العمل » .

« وكذلك يجوز للوزير أن يوقف عن العمل أى موظف يجوز محاكمته أمام مجلس تأديب عال » .

« ويجوز أن يتضمن أمر الوقف عن العمل أمراً بأن يوقف مؤقتاً صرف مرتب الموظف كله أو بعضه حتى تصدر حكم المجلس : فإذا حكم المجلس بالبراءة وجب عليه إلغاء أمر الإيقاف عن العمل ، وإذا حكم بالإدانة أصدر الأمر الذى يراه عادلاً » .

« وإذا قرر المجلس إدانة الموظف وحكم عليه بمقوبة العزل أو الحرمان من الرتب أو خفض الدرجة أو فئة الرتب وجب على المجلس بيان التاريف الذى يبدأ منه تنفيذ العقوبة » .

ويتضح من النص أن للشرع قدر ترك لرئيس المصلحة (أو المدير أو الوزير حسب الأحوال) تقدير الحالات التى يأمر فيها بإيقاف الموظف المتهم عن العمل ، وذلك حين تقتضى المصلحة العامة وسلامة التحقيق بضرورة ذلك الإيقاف . كما ترك له أن

== أما القرار الصادر من هذا الأخير فإنه لا يقيد السلطة التأديبية إذا ما قضى بأن الفعل المستند إلى التهم ليس بجرعة جنائية لأنه قد يكون رغم هذا مخالفة تأديبية أما إذا قضى بأن الفعل لم يقع إطلاقاً ، أو لم يقع من المتهم فإن هذا يقيد السلطة التأديبية لما له من قوة الشيء المقضى فيه (انظر مؤلفنا العمل القضائى ، نفس المرجع ، ص ١٦٦) . وللنظام الإدارى المصرى أحكام كثيرة في استغلال الجزاءين الجنائى والتأديبى (انظر على سبيل المثال الإحصائية العليا فى ٢٤/٢/١٩٥٨ ، ص ٣٠ من ١٦٨٨ ، وتضمن المحسنة فى ١٩/٤/١٩٦٦ ، رقم ١٧٩٦١ ، رقم ٢٥٩٤ ، رقم ٢٩ قضائية) .

يضمن أو لا يضمن أمر الوقف حين العمل الأمر بوقف صرف للرتب كله أو بعضه حتى يصدر حكم المجلس .

وبمقارنة التشريع السوداني بالتشريع المصري في هذا الشأن نجد أن هذا التشريع الأخير قيد جهة الإدارة بقيود فيها ضمانات للموظف من عدة وجوه إذ تنص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٥ على أن للوزير . . . أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . . . ويترب على وقف العامل وقف صرف نصف مرتبه . . . ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي . . . فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه .

فإذا حبس العامل احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي أوقف عن عمله بقوة القانون، وأوقف صرف نصف مرتبه في الحالة الأولى، وحرم من كل مرتبه في الحالة الثانية^(١).

١- انظر المادتين ٦٤ و ٦٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وانظر الدكتور الطايوي مبادئ القانون الإداري، طبعة سنة ١٩٦٦ ص ٨٠٠ .

الفصل الرابع

إنهاء الخدمة

خصص للمشرع السوداني الباب الثالث من «لائحة الخدمة» لتفصيل أحكام «شروط الخدمة العامة للموظفين»، وتكلم في (١) عن «تعيين الموظفين» وفي (٢) عن «المرتب» وفي (٣) عن «الترقّيات» وفي (٤) عن «تخفيض الدرجة» وفي (٥) عن «الاستدباب» وفي (٦) (وهو آخر فصول هذا الباب) عن «الاستقالة والفصل والطرْد» .

ومن المعروف أنه توجد أسباب كثيرة لانتهاء خدمة الموظفين ، ذكر منها المشرع المصري في المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تسمة أسباب^(١)
وستكتفى هنا بالكلام عن الأسباب الثلاثة التي ذكرها المشرع السوداني .

المبحث الأول

الاستقالة

تنص القاعدة (٣ - ٦ - ١) على أنه :

« يجوز للموظف^(٢) أن يستقيل من وظيفته في أى وقت بعد أن يعطى رئيس للصلحة إنذاراً كتابياً كالآتي :

- (١) هى : ١ - بلوغ السن القانونية . ٢ - عدم الحياة للخدمة صياً .
٣ - الاستقالة . ٤ - الفصل أو الإحالة إلى الماش بحكم تأديبي .
٥ - فقد الجنسية أو انتهاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الأجنبية .
٦ - الفصل بقرار من رئيس الجمهورية . ٧ - الحكم على الموظف بعقوبة إجرائية أو في جريمة بمجلة بالصف أو الأمانة ، ويكون الفصل جوازياً للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة . ٨ - إلغاء الوظيفة . ٩ - الوفاة .
(انظر الدكتور العماوى قس المرجع ص ٨١٤ وما بعدها) .
(٢) انظر فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة القاعدة (٤ - ٥ - ١ وما بعدها) .
والأحكام في المالتين واحدة تقريباً .

(أ) في حالة الموظف بالمأش لا تقل مدة الإعلان عن ثلاثة أشهر من تاريخ تسليمه إلى رئيس المصلحة .

(ب) وفي حالة الموظف الذى لا يخدم بالمأش يكون الإعلان وفقاً لشروط العقد إن كان هناك عقد ، فإذا لم يكن هناك عقد ، وكانت ما هيته تزيد على ١٤٤٤ ج سنوياً وتجب ألا تقل مدة الإعلان عن ثلاثة أشهر ، فإذا كانت الماهية لا تتجاوز المبلغ المذكور وتجب ألا تقل مدة الإعلان عن شهر . ومع ذلك فليس هناك ما يمنع الحكومة من الموافقة على مدة أقصر .

فالمشرع السودانى قرر ابتداء وفى مصدر المادة حق الموظف فى الاستقالة فى أى وقت ، غير أنه — حماية للمرفق العام الذى يجب أن يسير بنظام واطراد — أى يجب على الموظف الذى يريد الاستقالة إخطار رئيس المصلحة بذلك قبل المدة المحددة فى النص المعمول ذلك حتى يستطيع هذا الأخير تدبير الأمر ، والتوفيق بين الاحترام الواجب لحرية الموظف وإرادته من جهة ، وعدم وجود خلل فى أى نوع فى سير المرفق وانتظامه من جهة أخرى .

والقيد الرسمى المبين فى النص قيد بالنسبة للموظف فقط ، لكنه لا يمنع الحكومة من الموافقة على الاستقالة خلال مدة أقصر إذا رأت أن ذلك لا يضر بصالح الخدمة العامة (١) .

(١) عني المشرع فى الجمهورية العربية بموضوع الاستقالة ، وفصل أحكامها تفصيلاً فى المواد ٤٩ وما بعدها من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وللقضاء الإدارى فى مصر أحكام كثيرة فى تعيين الموضوع ، وجوه هذه الأحكام لا يخرج عن تقرير حق الموظف فى الاستقالة من جهة ، وتقرير حق الإدارة فى المحافظة على صالح المرفق العام من جهة ثانية . وتكتفى هنا بإيراد أهم ما جاء فى النصوص المذكورة :

« العامل أن يقدم استقالته . . وتكون الاستقالة مكتوبة . ولا تنتهى خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة . ويجب البت فى الطلب خلال ثلاثين يوماً وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة . . ويجوز خلال هذه المدة تقرير إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطار العامل بذلك . .

وبإذا أحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد الحكم فى الدعوى بغير عقوبة الفصل أو الإحالة إلى المعاش (المادة — ٧٩ —) ويجب على العامل أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو أن ينقضى الميعاد المبين فى المادة ٧٩ .

ويصير العامل مقدماً استقالته فى حالتين .:

- (أ) إذا أقطع عن عمله بغير إذن مخبة عمرة يوماً متتالية . .
- (ب) إذا التحق بالخدمة فى حكومة أجنبية بغير ترخيص

المبحث الثاني

الفصل

تقضى اللائحة على أنه يجوز فصل الموظف من الخدمة وذلك باعلان كتابي لا تقل مدته عن ستة أشهر من تاريخ استلامه إذا كان يخدم بالماشى ، فإذا كان لا يخدم بالماشى وكان هناك عقد فيكون الإعلان وفقاً لشروط العقد ، فإذا لم يوجد عقد وجب ألا تقل مدة الاعلان عن ثلاثة أشهر إذا كانت ماهيته تزيد على ١٤٤ جنهاً في السنة ، وإلا وجب ألا تقل مدة الإعلان عن الشهر .

وهذه القيود الزمنية موضوعة لصالح الموظف ، ولذلك فليس هناك ما يمنه من قبول مدة أقصر مما هو مبين في النص .

فإذا كان المراد فصله رئيس مصلحة ، وجب صدور الإعلان بالفصل من السيد مدير شئون الخدمة ، « وفي حالة كل الموظفين الآخرين يعطى الاعلان بواسطة رئيس المصلحة » بشرط تصديق مدير شئون الخدمة في حالة الموظفين المتقاعين من قانون الماشات أو قانون مال التأمين فإذا كان المراد فصله من أفراد الخدمة المؤقتة كان الفصل غير معلق على التصديق المذكور .

وبما تقدم يتبين أن المشرع السوداني يقرر حق الدولة في فصل الموظف عن غير الطريق التأديبي، ولكنه يقرر في نفس الوقت مدداً تختلف طولاً وقصرأ على النحو المبين فيما سبق حتى لا يفاجأ الموظف بالفصل ، وحق تتاح له الفرصة لتدبير الأمر خلال فترة الإعلان^(١).

(١) انظر فيما يتعلق بالموظفين القواعد (٣-٦-٣ وما بعدها) من اللائحة ، وفيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة (المساعدتين ٤ - ٥ - ٣ و ٤ - ٥ - ٤) من نفس اللائحة وانظر سابقاً ص ١٤٨ « عن الفصل بغير الطريق التأديبي » ، و ص ١٢١ و ١٢٢ عن حالات هذا النوع من الفصل ومدى استحقاق الماش أو المكافأة في هذه الحالات .

هذا ، وإذا كان للدولة حق مقرر في فصل الموظف عن غير الطريق التأديبي ، فإنه لخطورة هذا الأمر ، ولاحتال سوء استعمال الإدارة لسلطتها فيه وجب تقرير حق صاحب الشأن في الطعن في قرار الفصل أمام جهة القضاء . انظر آراء قيمة في هذا المعنى للدكتور العلماوى (المبادئ ، نفس المرجع ، ص ٨٢٠ وما بعدها) .

المبحث الثالث

الطرد

تنص القاعدة (٣ - ٦ - ٦) من اللائحة على أنه « يجوز للحكومة في حالة ما إذا صدر قرار من مجلس تأديب تحت قانون تأديب الموظفين أن تطرد إيجازياً أى موظف دون إعلان بسبب سوء سلوكه الفاضح أو عدم إطاعته للأوامر أو مناوآته لسلطة قانونية » .

وتنص القاعدة (٤ - ٥ - ٥) من نفس اللائحة على أنه (فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة) : « يجوز لرئيس المصلحة أن يطرد إيجازياً المستخدم بدون إعلان إذا رأى أنه غير كفء أو غير قادر على تأدية أعماله أو أدين بسوء السلوك أو عدم إطاعة الأوامر أو مناوآته السلطة القانونية » (١) .

(١) تنص القاعدة (٣ - ٦ - ٧) من اللائحة على أنه :

« يجوز لرئيس المصلحة بصفته الرسمية عند استقالة أى موظف أو فصله من الخدمة (ولكن ليس عند طرده) أن يعطى الموظف إذا طلب ذلك شهادة عن خدمته موضعاً بها :

(أ) تاريخ إبداء الخدمة . (ب) تاريخ انتهاء الخدمة .

(ج) قيمة المرتب عند نهاية الخدمة . (د) نوع العمل .

(هـ) سبب الاستقالة أو الفصل (ولكن فقط إذا كان ذلك السبب تقاعداً اختيارياً أو مرضياً أو إلغاء الوظيفة أو تقاعداً للوغل السن القانوني) . أما إذا كان الموظف المنفصل رئيساً لمصلحة ، فالسيد مدير شؤون الخدمة هو الذى يعطى الشهادة .

انظر فيما يتعلق بالمستخدمين داخل الهيئة القاعدة (٤ - ٥ - ٦) من اللائحة ، وقانون الأحكام الواردة في قانون معاشات الخدمة المدنية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ فيما يتعلق بحالات الاستقالة والفصل (المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٣) .

x.
24
9